Integrationen och arbetsets marknad

Jennie K Larsson

Integrationen och arbetsmarknad

Jennie K Larsson

Integrationen och arbetets marknad

Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt"
görs av arbetsförmedlare och privata aktörer

Integrationen och arbetets marknad

© Jennie K Larsson

Omslag: Jesper Weithz/Revoluform

Inlaga: Petter Evertsén/Revoluform

Tryck: Scandbook, Falun 2015

ISBN: 978-91-7389-506-4

Linköping studies in arts and science, No. 661

ISSN: 0282-9800

www.bokforlagetatlas.se

Bokförlaget Atlas är en del av Arenagruppen

Boken är utgiven i samarbete med Arena Idé

Och en vacker dag står man där och
frågar sig: Var det verkligen en reform detta,
eller misstog jag mig kanske?

Sara Stridsberg,
Beckomberga – ode till min familj

Innehåll

1. Integrationen och arbetsets marknad: en introduktion	11
<i>Studiens syfte och frågeställningar</i>	22
<i>Studiens fortsatta upplägg</i>	23
2. Kontext, bakgrund och tidigare forskning	25
<i>Från välfärd till workfare</i>	27
<i>Styrningsreformer som en del av workfareprojektet</i>	29
<i>Integration: arbete och anpassning</i>	34
<i>Större fokus på nationella värderingar</i>	36
<i>En reform växer fram</i>	40
<i>Arbetslinjen blir integrationspolitik</i>	42
<i>Etableringsreformen: en styrningsreform med workfareinslag</i>	43
3. Teoretiska utgångspunkter, perspektiv och begrepp	57
<i>Gatubyråkratin: platser där politik görs av individer</i>	58
<i>Att studera ojämlikheter: en intersektionell ansats</i>	72
4. Metod, material och analysarbete	85
<i>Etnografisk metod: för att förstå och förklara samtiden</i>	85
<i>Etableringens fält: val av studieobjekt</i>	88
<i>Analysarbetet: en allt annat än linjär process</i>	100
<i>Att återta och strukturera</i>	106

5. Upphandlade tjänster och samverkan med förhinder 109

Att samverka och samarbeta eller inte 112

Att ”hinta” och göra jobbet själv: etableringshandläggares strategier 116

Etableringslotsar och samhällskommunikörer:

nya aktörer på en skapad marknad 119

Arbete, utbildning och krav på resultat 124

Arbetsförmedlingen: kund eller konkurrent? 142

Marknaden som arbetsmarknad: en osäker situation 145

Att hålla ned kostnader och anpassa sig till marknaden:

privata aktörers strategier 153

Osäkra arbetsmarknader, rasifierade segment och kortsiktiga lösningar 163

6. Aktivera och administrera:

eller konsten att få ett system att fungera 169

Klienter som inte passar in i systemet och en ledning som inte förstår 172

Konsten att fylla en etableringsplan och tid som tickar 182

Det administrativa monstret anfaller 189

Två tydliga positioner: socialsekreteraren och arbetsförmedlaren 194

Tolka, tänja och pussla: etableringshandläggarnas strategier 202

I andra änden av etableringsplanen: fullbokade

scheman och bristande information 211

Att vara tillgänglig och mobil och erbjuda parkeringsplatser:

etableringslotsarnas strategier 216

Kampen om tiden och individuella lösningar i en tyst förvaltning 218

7. Det ojämställda ”utanförskapet” 223

Kultur, tradition och olikhet 226

Graviditeter som ställer till det och kroppar som inte går att styra 237

De unga och drivna kvinnorna: berättelsen om den ideala klienten 240

De välutbildades självklara jämställdhet 245

Ifrågasättandet av den svenska jämställdheten 251

Parkera, markera och skämta: etableringshandläggarnas strategier 259

<i>Uppdraget handlar om arbete i första hand: privata aktörer om jämställdhet</i>	264
<i>Öldrickande mammor, hemmapappor och samkönade äktenskap</i>	267
<i>Informera och låta deltagarna styra: samhällskommunikatörernas strategier</i>	275
<i>Ålder, modernitet och utbildning omformar svenskhetens gränser</i>	276

8. Integrationen och arbetets marknad:

en avslutande diskussion 283

<i>Integrationspolitikens spänningar</i>	286
<i>Anpassning och kamouflerat motstånd</i>	288
<i>Arbetets marknad och rasifierade arbetsmarknader</i>	290
<i>Den svenska jämställdheten som nationell gränsdragare</i>	293
<i>Jämställdhet + workfare = sant</i>	295
<i>Vad är problemet?</i>	297
<i>Empiri i rörelse</i>	301

Epilog: "Vad tror du att det hände sen?" 305

Summary in English 311

Referenser 319

Noter 337

Bilagor 347

<i>Bilaga 1: Intervjuguide</i>	347
<i>Bilaga 2: Informanter</i>	350

Tack 353

1. Integrationen och arbetsets marknad: en introduktion

Integration bygger på arbete och möjlighet till egen försörjning. Därför är regeringens arbetslinje också integrationspolitik. Vi vill att utgångspunkten för integrationspolitiken, som inom alla områden, ska vara att alla människor som kan också ska kunna försörja sig själva (Regeringsförklaringen 2010).

Scen 1. Samtidigt på Arbetsförmedlingen

Jag har en intervju inbokad med en handläggare som arbetar med nyanlända svenskar. Vi ska ses på kontoret. I ett stort hus nära centrumet hittar jag Arbetsförmedlingen. Skyltarna på utsidan talar om att Skatteverket, Försäkringskassan och Folkvandvården också har lokaler här.¹ Även ett par företag som säljer sina tjänster till myndigheten finns i samma hus: Svenska för invandrare (SFI), datakurser och ett företag vars namn slutar på consulting.

När jag kommer fram till huset möts jag av en man i övre medelåldern. Han kommer fram till mig och frågar om jag behöver en coach och sträcker fram ett visitkort. Jag blir nyfiken och frågar var han jobbar. Mannen berättar att han har ett företag som erbjuder jobbcoachning och lotsverksamhet, och att arbetssökande som har rätt till sådana tjänster själva kan välja vilket företag de vill anlita. Han står där ett par dagar i veckan för att ”presentera mitt företag och våra tjänster”. Jag tar ett kort, öppnar dörren och går in i entrén. Utanför

arbetsförmedlingen träffar jag också två kvinnor, även de sträcker fram sina visitkort och frågar om jag behöver en coach. Likt mannen jag nyss träffat är de där för att hitta ”kunder”. De har nyss startat ett eget företag tillsammans, jobbcoachning, och tecknat avtal med Arbetsförmedlingen. Men de får inte vara inne på arbetsförmedlingskontoret så de står utanför och hoppas att någon ska bli intresserad av deras tjänster. De berättar att det varierar, men oftast står det människor från olika företag utanför arbetsförmedlingen varje dag. ”Vi måste visa att vi finns, annars vet de arbetslösa inte att de kan välja oss.” Jag önskar dem lycka till och går uppför trapporna mot arbetsförmedlingen.

Jag öppnar dörren och stiger rakt in i arbetsförmedlingens öppna verksamhet – det som kallas direktservice på vissa kontor.² Det är strax efter lunchtid och det är fullt med folk i lokalen. Människor som sitter vid jobbsökarterminalerna. Människor som väntar på avtalade besök. Människor som tittar i mobiltelefoner. Människor som tittar ned, upp, tomt framåt. Men väldigt få människor som pratar. För att vara så pass många personer är det väldigt tyst. Vid ett par höga barbord står arbetsförmedlare och talar med besökare. Lågt. Det verkar finnas något slags nummerlappssystem. Tydligt för enklare frågor och sådant som inte kräver bokade besök, får jag reda på sedan.

Det finns några stolar, men de räcker inte till åt alla. Jag vet inte riktigt vart jag ska ta vägen, jag har kommit före utsatt tid för att kunna observera men blir nervös av att bara stå där. Tio minuter kvar. Ingen ledig stol. Jag går fram till en person med en namnbricka på bröstet och talar om att jag ska träffa xx klockan 14, kanske kan hon tala om att jag är här. Hon svarar med len röst att xx kommer att komma ut genom den dörren, ett pekfinger riktas mot en frostad glasdörr med Arbetsförmedlingens logotyp på, men att jag får ”ge mig till tåls tills det är dags”.

Scen 2. En kaffe med mjölk i personalrummet

De har nyligen renoverat personalrummet, berättar etableringshandläggaren.³ De gröna stolarna är helt nya och kaffeautomaterna också. Tyvärr smakar kaffet inte bättre än vad det gjorde tidigare, men å andra sidan är det sällan hon dricker kaffe så det kvittar egentligen. Handläggaren berättar att arbetsbelastningen ökat sedan hon började arbeta inom etableringsuppdraget. I början hade hon ett trettiotal arbetssökande, nu är det det dubbla. ”Jag hinner inte med allt jag ska göra hur jag än försöker”.

– Mina sökande vill ha en massa av mig som jag inte kan hjälpa dem med som det fungerar nu. Jag klarar inte av det. Jag hinner aldrig svara på mejlen, jag är aldrig anträffbar i telefon och jag ska ju vara deras förankring till en massa andra kontakter. Jag känner att jag inte räcker till och det minskar inte direkt stressen heller.

Det är ett helt annat slags arbete nu än när hon arbetare med ”vanliga” arbetssökande, berättar hon. Då handlade det om att hitta jobb, matcha och se till att få människor i arbete. Det är så hon vill arbeta: hitta jobb och coacha människor. Men det är inte alls där hennes sökande är, säger hon.

– De har helt andra behov! När man kallar in dem så kommer de inte för att de inte har råd att köpa bussbiljetter eller så plankar de på tunnelbanan. Jag fattar det, med tanke på att de har 6 500 i månaden och ska betala hyra och mat och allting med det. De kan inte leva på ersättningen. För att inte tala om bostäder, det vill de prata om hela tiden. Flera av mina sökande har ingenstans att bo heller.

Etableringshandläggaren säger att det inte bara är klienterna som blivit fler, administrationen har ökat också. Alla papper de ska fylla i och dessutom måste hon dokumentera allt hon gör. Det blir mycket pappersarbete med de sökandes närvarorapporter också, de behöver underskrifter från SFI och

andra utbildningar om de ska få sin ersättning. Ganska ofta måste hon ringa och dubbelkolla då de saknar påskrifter.

– Så har man lagt på våra axlar att de här människorna ska komma ut i arbete, fast det är omöjligt med allt det andra vi håller på med och att vi har så många sökande!

Scen 3. I vilken etableringshandläggarna träffar en klient

Det är många människor i rörelse. Handläggare som går fram och tillbaka i korridorerna. Besökare som sitter och väntar utanför olika rum. Jag ska observera två etableringshandläggare under ett par dagar. Eftersom de nyanlända sällan talar svenska används tolkar som hyrs in från olika tolkförmedlingar. En del språk är det svårare än andra att hitta tolkar till. Handläggarna berättar att de kallat flera sökande som talar ett och samma språk denna förmiddag. De gör så, att de träffar klienter som talar samma språk samma dag. Så behöver de inte boka in flera tolkar. Men tyvärr är det inte alltid tolken kommer, ibland uteblir den bara. Då är det svårt att få till det planerade mötet. Det gäller att hitta en tolk från en av de bra tolkförmedlingarna. Nä, att inte ha en tolk och försöka kommunicera på svenska med någon som knappt kan språket går inte. De har försökt, men det blir för mycket fel och det är inte bra för vare sig dem eller de nyanlända. Om det blir en tvist där handläggaren anses ha gjort fel är det viktigt att allt har gått rätt till också. Men i dag kommer tolken, han är ett par minuter sen, det var strul med bussen hit, han kom direkt från en arbetsförmedling på andra sidan stan. Det gör inget, klienten är visst lite sen hon också. Men nu kommer hon, hej, ursäkta, det gör inget. Alla hälsar på varandra. Jag presenteras lite snabbt och går det bra om jag är med, vad bra tack. Jag tar en stol och sätter mig i ett hörn av rummet. Det är trångt i det lilla rummet. De två handläggarna har placerat sig vid ett skrivbord med en dator, klienten sitter mitt emot dem och tolken mitt emellan klient och handläggare.

Samtalet pendlar mellan praktiska frågor om vilka aktiviteter klienten deltar i, att hon måste ha sysselsättning på heltid för att få full ersättning, vad hon vill arbeta med på längre sikt och om hur klienten mår och hur hon har kommit till rätta i Sverige.⁴ Hon är ny i Sverige, ny på Arbetsförmedlingen. Allt sker via tolken. Han svarar i jagform. Etableringshandläggarna tittar ömsom på honom, ömsom på klienten när de pratar. Allt tar tid. Väntan på svar. Översättningen. Svaret.

– Hur mår du?

– Bra.

– Har du blivit undersökt av någon läkare?

– Jag har varit hos en gynekolog.

– Men inte på en vårdcentral? Du har inte besökt en läkare om du varit förkyld eller så?

– Nej. Men jag har gjort ett hivtest.

– Okej.

När jag sitter där och lyssnar kan jag inte låta bli att undra om inte klienten upplever att det är jobbigt med alla frågor, att tolken är manlig, om hon tror att hon måste berätta om sina besök hos gynekologen, kan det verkligen vara obligatoriskt med hivtest? Jag frågar efter mötet och det är det säger handläggarna – nyanlända måste besöka en gynekolog och de måste göra ett hivtest. Jaha. Men på riktigt, kan det vara så? Verkligen?⁵

– Kan du delta på 100 procent i våra aktiviteter?

– Ja, det kan jag.

– Bra. Nu har du SFI. Jag ska anmäla dig till samhällsorientering också, det ska du gå. Sedan har du tid för att söka arbete inlagt?

– Ja.

– Vad vill du arbeta som?

– Med barn.

– Vi kan se om det finns en kurs i yrkessvenska för förskolan. Eller så kanske du kan göra praktik. Har du valt lots?

–Lots? Nej?

–Då tittar vi på det nästa gång vi ses. Vi hinner inte i dag. Har du någonstans att bo nu?

–Ja. Hos min syster.

–Bra.

Det är varmt i rummet. En av handläggarna öppnar dörren. Ljud kommer in. Telefonsignaler. Samtal. Jag undrar hur mycket som sipprar ut. Men ingen frågar klienten om det gör något. Att de öppnar. Som på andra möten jag observerat tänker jag. Man bara gör. Öppnar en dörr. Svarar i telefon när det ringer. Pratar med en kollega som vill något och därför sticker in huvudet genom en halvöppen dörr.

Mötet går mot sitt slut. Handläggarna kommer att skicka en kallelse om nytt möte. Klientens aktivitetsrapport stäms av. Det verkar inte komma någon mer trots att handläggarna kallat flera klienter. Vi väntar ett tag. Nä, det verkar inte komma fler. Tolken kan gå nu, det blev inga fler möten. Han får en underskrift på ett papper, säger hej då. Det blir så ibland, berättar en av handläggarna. Att sökanden uteblir, ibland har de inte fått kallelser då de flyttat, andra gånger är de kanske på SFI eller har någon annan aktivitet så de glömmer bort att de ska till arbetsförmedlingen. En gång dök ingen upp. Inte en enda kom och där satt de med en tolk. Ja, den fick ju gå igen. Det visade sig att det var eid, alla var upptagna med att fira, skrattar de. De hade helt missat att det var eid. Så nu håller de bättre koll på högtiderna när de kallar till möten.

* * *

Scenerna är hämtade ur anteckningar jag gjort under materialinsamlingen till boken. De berättar om hur arbetet på och utanför ett arbetsförmedlingskontor kan se ut. De berättar om vilka aktörer som gör integrationspolitik i sitt arbete. Tillsammans med det inledande citatet ur regeringsförklaringen visar scenerna också hur integrationspolitik blivit arbetsmarknadspolitik.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har sedan regeringsskiftet 2006 genomgått en rad stora förändringar som påverkar hur området styrs och organiseras. Det syns, som de inledande scenerna visar, i en ökning av marknadsorienterade inslag, inte minst genom att privata företag har fått en större roll som utförare av arbetsmarknadspolitik (Hartman 2011, Lindvert 2011, Lundin 2011). Dessa coach- och lotsföretag ska fungera som andra företag på en marknad, de ska marknadsföra sig, locka till sig ”kunder” och konkurrera med sina verksamheter.⁶ Utan ”kunder” tjänar företagen inga pengar. Därför gäller det att de syns och finns på de platser där arbetssökande rör sig. Under den tid jag samlade in material till avhandlingen stod det nästan alltid personer från olika företag och delade visitkort och broschyrer utanför arbetsförmedlingarna: ”Hej, behöver du en coach?” ”Har du valt etableringslots? Ta mitt kort!”

Även arbetet på Arbetsförmedlingen har förändrats genom att matchningsuppdraget understryks. Det innebär att handläggarna har större krav på sig att hitta arbeten åt sina klienter. Att matchningsuppdraget intensifierats syns även gällande vad handläggarna har att erbjuda sina klienter. Vidareutbildning och praktik har allt mer ersatts av förmedlingsverksamhet och jobbsökaraktiviteter (Lindvert 2011). Inte sällan är det privata företag som erbjuder utbildningar som ska öka möjligheten att få ett arbete: cv-verkstäder, jobbsökarkurser och jobbcoachning är alla tjänster som återkommer i de broschyrer och på de visitkort jag samlat på mig under mina besök på arbetsförmedlingskontor.

Kraven på arbetssökande har också ökat sedan 2006. Den som är arbetslös behöver söka ett visst antal arbeten för få arbetslöshetsersättning och det ställs även krav på att de ska delta i aktiviteter. De ska inte heller ha möjlighet att tacka nej till ett arbete, även om det inte motsvarar deras utbildningar eller ligger på annan ort än bostadsorten. De ökade kraven på arbetssökande har medfört att handläggarna fått en mer kontrollerande funktion (Garsten m.fl. 2011, Lindvert 2011, Walters 2011). Med kontrollen kommer också, som scen 2 visar, en ökad administration.

Ytterligare en förändring ser statsvetaren Jessica Lindvert (2011) i att ”svagare grupper” getts en större uppmärksamhet inom arbets-

marknadspolitiken och som en konsekvens av detta riktas Arbetsförmedlingens arbete framför allt mot dem som anses stå långt från arbetsmarknaden. En av de prioriterade grupperna är nyanlända ”invandrare”.⁷ I och med den så kallade etableringseformen blev Arbetsförmedlingen 2010 ansvarig för flyktigmottagandet och integration likställdes, som det inledande citatet från regeringsförklaringen visar, med arbete.⁸ Myndigheten har som uppdrag att erbjuda de nyanlända insatser som ”främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden”. Den ska vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter (SFS 2007:1030). För även om Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet sker arbetet i samverkan med såväl andra myndigheter som kommuner och privata företag. Det är också inom det uppdraget som etableringshandläggarna arbetar. Integrationspolitiken rymmer alla delar av den förändrade arbetsmarknadspolitiken: privata företag har en stor roll, de nyanländas ersättning är knuten till deltagande i aktiviteter, aktiviteterna är utformade för att göra de nyanlända mer ”anställningsbara” och handläggarna ska snabbt och effektivt se till att de nyanlända kommer i arbete och försörjer sig själva.

Men som de inledande scenerna visar upplever många etableringshandläggare att de klienter de möter och de arbetssituationer de har inte överensstämmer med det uppdrag och det arbete de förväntas utföra. Det behöver handläggarna hantera och lösa inom ramen för sitt dagliga arbete. Det är också om detta avhandlingen handlar, om *hur* integrationspolitiken görs. Det är en studie som belyser *vad* som hänt sedan arbetslinjen infördes i integrationspolitiken och *hur* detta påverkat arbetet på lokala arbetsförmedlingskontor och för privata aktörer. Studien reser också frågor om *vad* som händer när privata företag bedriver arbetsförmedlande verksamheter där ersättningen kopplas till uppnådda resultat och *hur* dessa företag arbetar.

I avhandlingen undersöker jag aktörer som på olika sätt har makt att påverka hur integrationspolitiken görs i praktiken. Jag studerar platser där politiken görs och individer som inom ramen för sitt uppdrag möter nyanlända personer. Jag intervjuar och observerar

etableringshandläggare och privata aktörer som i sitt dagliga arbete gör integrationspolitik.

Statsvetaren Lennart Lundquist hävdar att det inte går att förstå politik utan att studera förvaltningen och de individer som arbetar där. Hos Lundquist är det tjänstepersonerna som står för en stor del av den verkliga sakkunskapen i samhället.⁹ Han menar därför att inte bara merparten utan också den kvalitativt avgörande delen av politiken hör hemma i förvaltningen (1998, 1999).

Bakom den konkreta åtgärden och effekten av denna, som är den politiska processens slutresultat, står oftast någon ämbetsman. Det är kanske en sjuksköterska, lärare, socialtjänsteman eller polis som slutgiltigt avgör vad som blir den offentliga politiken och som dessutom svarar för merparten av det offentligas direktkontakter med medborgarna (1999: 149).

Likt Lundquist har statsvetaren Evelyn Brodtkin (Brodtkin 2007, 2008, 2011, 2013b, se också Lipsky 1980) betonat vikten av att studera de platser, så kallade *gatubyråkratier*, där politiken omsätts i praktik. Hon beskriver gatubyråkratier som platser för *policykonflikter* och menar att de individer som arbetar där inom ramen för sitt arbete behöver förhandla och lösa dessa (2013b). Med konflikt avser Brodtkin de ”krockar” som kan uppstå när politikens intentioner inte stämmer överens med de förutsättningar som givits de tjänstepersoner som omsätter politik till praktik. Brodtkin menar att arbetet på en gatubyråkrati till stor del handlar om att få politiken att fungera, det finns inga andra alternativ:

These organizations can be understood as de facto policymakers in the sense that they informally construct (and reconstruct) policy in the course of everyday organizational life. In a sense, they not only do policy work, but are manifestly responsible for making policy work (Brodtkin 2011: 254).

Brodkin menar att de individer som arbetar på gatubyråkratier behöver anpassa och förhandla politiken för att få den att fungera. Det sker exempelvis genom att de utvecklar strategier för att effektivisera arbetet och för att nå uppsatta resultat. Därför, menar hon, är det i studier av politik inte intressant att ställa frågan vad som fungerar, utan istället *hur* det fungerar (2011). Brodkin menar att det inte behöver vara bra att politiken fungerar, då de strategier som gatubyråkrater utvecklar kan missgynna klienter eller innebära att politiken görs på ett sätt som bryter mot regelverket (Brodkin 2008, 2011). Brodkin har kallat gatubyråkratier för ett mystiskt utrymme mellan formella policyföreskrifter och det faktiska utfallet (Brodkin 2011, 2013b). Trots att det är i detta ”utrymme” som politik görs förbises det ofta i studier av politik

Det är också *hur*-frågan som är intressant för avhandlingen. För som scen två illustrerar ger handläggaren uttryck för att hon upplever att det är ett omöjligt uppdrag hon arbetar inom. Men samtidigt måste handläggaren utföra det arbete hon är ålagd utifrån de förutsättningar hon givits. Handläggaren måste få integrationspolitiken att fungera på något sätt, frågan är som sagt var bara *hur*.

De individer som arbetar på gatubyråkratier har ett stort handlingsutrymme knutet till sitt arbete (Brodkin 2007, 2008, 2011, Lipsky 1980). Detta utrymme är också en förutsättning för att de ska kunna göra politik. Deras uppdrag och arbete är för komplext för att detaljregleras, då det kräver att de självständigt fattar beslut utifrån de situationer som uppstår. Brodkin och Lipsky menar att handlingsutrymmet gör att gatubyråkraterna har makt att påverka utkomsten av politiken. Här menar jag att gatubyråkrater inte endast har makt att påverka utkomsten, utan att de också har makt att *göra politik* – något som möjliggörs av handlingsutrymmet.

Men för att få svar på hur integrationspolitiken görs räcker det inte med att studera handläggare på Arbetsförmedlingen. Som det diskuteras ovan har privata företag fått en allt större roll inom politikområdet. Det är också det avhandlingens titel anspelar på – att det har uppstått nya marknader i relation till integrationspolitiken. Det är både en

marknad där företag driver verksamhet och en arbetsmarknad för dem som arbetar för företagen. Det innebär att det mystiska utrymmet mellan policyföreskrifter och utfall har expanderat och delvis också privatiserats. Här menar jag att gränsen för vilka som gör politik inte kan dras vid dörren till Arbetsförmedlingen. De privata företag som säljer sina tjänster till välfärdsstaten gör också politik. Företag och organisationer är platser där politik görs.

Även om integrationspolitiken organiseras som en arbetsmarknadspolitisk fråga, skiljer sig politikområdet från övrig arbetsmarknadspolitik. Integrationspolitiken utgår från att samhället kan delas upp i två delar, att det finns två tydligt definierade grupper: "invandrare" som ska integreras och "svenskar" som är de som ska integrera (Kamali 2005, Peralta 2005). De personer som omfattas av integrationspolitiken konstrueras som en "grupp" enbart baserat på vad de inte är – nämligen "svenskar". Även om de kommer från olika länder, har olika bakgrunder, utbildningsnivåer, yrken, kön, ålder och erfarenheter förenas de här genom sitt "invandrarskap". När etableringshandläggare och privata aktörer i sitt arbete möter dessa personer är vissa förutsättningar redan givna; klienterna är "invandrare" som ska integreras i samhället och handläggarna och de privata aktörerna är de som ska integrera "invandrarna".

Det finns ett antal studier som undersökt vad som sker i mötet mellan arbetsförmedlare och "invandrarklienter" och de visar att handläggare tenderar att utgå ifrån stereotypa bilder och förutfattade meningar om vad "invandrare" är (Hertzberg 2003, Peralta Prieto 2006, Neergaard 2004, Schierenbeck 2003). Dessa föreställningar påverkar hur handläggarna bemöter och behandlar dessa personer, något som möjliggörs genom handlingsutrymmet. Dock är det inte endast hur dessa handläggare ser på klienten som påverkar hur handlingsutrymmet används. Sociologen Celeste Watkins-Hayes har i studier av gatubyråkratier visat att tjänstepersoners sociala bakgrunder och hur de positionerar sig utifrån sociala grupptillhörigheter är avgörande för hur de använder sig av handlingsutrymmet (2009, 2011). Det påverkar hur de bemöter och förhåller sig till sina klienter.

I en studie som syftar till att förstå hur integrationspolitik görs, blir också föreställningar om "svenskhet" och "invandrare" viktiga att analysera. Hur handläggare och privata aktörer positionerar sig själva och sina klienter i relation till sociala gruppstillhörigheter påverkar hur politiken görs.

Studiens syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av de diskussioner som förts tidigare i kapitlet om gatubyråkratier som platser där politik görs och inspirerad av Evelyn Brodskins argument om att de individer som arbetar där har ett påtagligt utrymme att förhandla, anpassa och tolka politik formulerar jag studiens övergripande syfte: att analysera hur etableringshandläggare på Arbetsförmedlingen och privata aktörer gör integrationspolitik och varför de gör politik som de gör. Syftet är också att utforska betydelsen av "svenskhet" i görandet av integrationspolitik.

Med utgångspunkt i gatubyråkraternas berättelser och observationer av de platser där de gör politik analyserar jag hur de genom mer eller mindre informella strategier, beslut, förhandlingar och ageranden gör integrationspolitik. Jag frågar mig vilka konflikter gatubyråkraterna upplever i sitt arbete och hur dessa tar sig uttryck. Jag frågar mig hur dessa individer använder sig av handlingsutrymmet samt om de utvecklar strategier när de gör politik och hur de i så fall tar sig uttryck. För att förstå *varför* de gör politik som de gör frågar jag mig också om och i så fall hur arbetssituationer, resurser, professionella och sociala bakgrunder påverkar görandet.

För att konkretisera syftet och göra ovanstående frågor mer analytiskt hanterbara har jag formulerat följande frågeställningar:

- Hur positionerar sig gatubyråkraterna utifrån sociala gruppstillhörigheter?
- Vilka konflikter aktualiseras i gatubyråkraternas berättelser om hur de gör integrationspolitik?
- Hur och utifrån vilka positioner hanterar gatubyråkraterna dessa konflikter och vad innebär det för den integrationspolitiska praktiken?

Ytterst rör det sig om en analys av hur etableringshandläggares och privata aktörers arbetssituationer och sociala bakgrunder påverkar hur de använder sig av handlingsutrymmet för att göra integrationspolitik och hur denna politik tar sig uttryck i praktiken.

Studiens fortsatta upplägg

I kapitel två, *Kontext, bakgrund och tidigare forskning*, placerar jag den politik som etableringshandläggare och privata aktörer gör i en integrations- och arbetsmarknadspolitisk kontext. Där diskuterar jag de forskningssammanhang som är centrala för studien och som mitt forskningsproblem delvis är formulerat utifrån. Jag diskuterar hur etableringsreformen vuxit fram och de delar av reformen som analyseras mer ingående i avhandlingens tre analyskapitel: *Upphandlade tjänster och samverkan med förhinder*, *Aktivera och administrera: eller konsten att få ett system att fungera* samt *Det ojämställda "utanförskapet"*. Studiens teoretiska utgångspunkter diskuteras i kapitel tre, *Teoretiska utgångspunkter, perspektiv och begrepp*. Jag utgår framför allt från teorier om gatubyråkratier och gatubyråkrater samt från en intersektionell ansats för att analysera hur etableringshandläggare och privata aktörer gör politik. Där utvecklar jag de för studien viktiga analytiska begreppen handlingsutrymme, konflikt, rasifiering och nation/nationsskapande. Hur studien utformats är temat för avhandlingens fjärde kapitel, *Metod, material och analysarbete*. Jag diskuterar hur jag arbetat med etnografisk metod och hur jag ser på min roll som feministisk forskare. Vidare diskuteras fältarbetet och hur analysarbetet gått till. I kapitel fem, *Upphandlade tjänster och samverkan med förhinder*, studerar jag hur etableringshandläggare och privata aktörer gör politik i relation till de marknader och de aktörer som skapats i samband med etableringsreformen. Jag visar hur privata arbetsförmedlingar anpassar sitt arbete för att nå resultat och öka inkomsterna. Kapitel sex, *Aktivera och administrera: eller konsten att få ett system att fungera*, handlar om hur etableringsreformens workfareinslag tar sig uttryck i den politiska praktiken. Kapitlet visar hur handläggarna använder sig av handlingsutrymmet för att på

mer eller mindre legitima sätt aktivera de nyanlända, men också för att hantera de administrativa krav som ställs på dem. I avhandlingens sista analyskapitel, *Det ojämställda "utanförskapet"*, visar jag hur "svenskhet" görs i relation till jämställdhet och hur det påverkar hur gatubyråkraterna gör politik. Vidare diskuteras hur den svenska jämställdhetspolitikens koppling till det betalda arbetet används som argument för att göra workfarepolitik. I avhandlingens avslutande kapitel, *Integrationen och arbetsmarknad – en avslutande diskussion*, väver jag samman resultaten från de olika analyskapitlen och diskuterar dem i relation till varandra. Jag fördjupar och utvecklar även en del av studiens resultat och slutsatser.

2. Kontext, bakgrund och tidigare forskning

Citatet som inleder det föregående kapitlet är hämtat från den regeringsförklaring som den dåvarande moderata statsministern Fredrik Reinfeldt läste upp efter Alliansregeringens andra valseger 2010. Där slog Reinfeldt fast att den arbetslinje som regeringen under hans ledning infört i den svenska arbetsmarknadspolitiken nu även gällde integrationspolitiken. I detta kapitel kommer jag att diskutera hur arbetslinjen är en del av en större politisk utveckling. Jag tar upp de forskningssammanhang som är centrala för studien och som mitt forskningsproblem delvis är formulerat utifrån. Kapitlet syftar också till att presentera den tidigare forskning som är relevant för avhandlingen. Litteraturen ramar in en generell europeisk utveckling i välfärdspolitiken som den svenska integrationspolitiken är en del av, det som brukar beskrivas som skiftet från *welfare to workfare* (Jessop 2002, 2007, Peck 2001). Det är ett omfattande forskningsfält som spänner över flera discipliner och olika politiska nivåer; jag gör därför inget anspråk på att ge en heltäckande bild. Kapitlet ska istället ses som en genomgång av den litteratur som är viktig för min studie och som placerar integrationspolitiken i en politisk kontext. Mitt urval baseras på de studier som teoretiskt och empiriskt framstår som mest relevanta för avhandlingen.

Kapitlet avgränsas tidsmässigt genom att ta sin utgångspunkt i 1990-talet, något som har en rad orsaker: Under 1980-talet fick workfarepolitiken genomslag i de anglosaxiska länderna och det ledde till ett välfärdspolitiskt skifte (Jessop 2002, 2007, Peck 2001, Schierup m.fl. 2006). Jag är medveten om att det går att spåra workfareprojektet längre

bak i tiden, till kritiken av välfärdsstaten som restes redan på 1970-talet och som öppnade upp för den nyliberala politik som Margaret Thatcher och Ronald Reagan förde i Storbritannien respektive USA (Brodkin 2013a, Jessop 2002, 2007, Schierup m.fl. 2006).¹⁰ Dock intensifieras workfarereformerna under 1990-talet, samtidigt som politiken om full sysselsättning överges (Brodkin & Larsen 2013, Larsen 2013). Workfareprojektet nådde också Sverige och de övriga nordiska länderna senare än USA och Storbritannien, det var först under 1990-talet som den nyliberala ideologin på allvar fick genomslag i svensk politik. Statsvetaren Kristina Boréus (1994) har kallat den ideologiska omsvängning som skedde i Sverige i början av 1990-talet för en ”högervåg”. I den ekonomiska krisens kölvatten växer ifrågasättandet av välfärdsstaten och den svenska välfärdsstatens omvandling intensifieras (Blomqvist 2004, Svallfors 1996, Ryner 2002, Schierup m.fl. 2006). Den socialdemokratiska regeringen (1988–1991) genomförde redan i slutet av 1980-talet en rad marknadsinspirerade reformer; bland annat utvecklades ramanslag för myndigheternas förvaltningskostnader och idéer om att myndigheterna ska kunna placera sina pengar i räntebärande konton fördes fram. Marknadslogiken skulle bli mer styrande för myndigheternas val av bland annat kontor och rekryteringar (Premfors m.fl. 2009). Marknadsstyrningen och marknadslösningarna fick sitt stora genomslag i början av 1990-talet när en ny borgerlig regering med ambitionen att genomföra en rad valfrihetsreformer vann valet (Premfors m.fl. 2009). Som ett led i detta introducerade regeringen privata aktörer som utförare av välfärdstjänster och genomförde ett flertal valfrihetsreformer (Blomqvist 2004, Blomqvist & Rothstein 2008, Hartman 2011). 1990-talet innebär också en förändrad inriktning på den svenska integrationspolitiken (Borevi 2010, Qvist 2012).

Kapitlet är upplagt som följer: Först diskuteras workfareprojektet och hur det påverkat den välfärdspolitiska utvecklingen i Europa sedan 1990-talet. Efter det riktas fokus mot hur integrationspolitik allt mer blivit en arbetsmarknadspolitisk fråga, såväl i EU som i Sverige. Vidare diskuteras hur workfareprojektet är sammanlänkat med föreställningar om

nationella värderingar. Kapitlets avslutande del behandlar hur den svenska integrationspolitiken kan förstås som en del av denna kontext. Jag visar hur och varför den reform som analyseras i studien kan förstås som en workfarereform. Jag diskuterar hur jämställdhet har en central position i integrationspolitiken och hur det knyts till föreställningar om Sverige som ett jämställt land samt hur jämställdhet kopplas till arbetslinjen.

Från välfärd till workfare

Workfarepolitikens ursprung kan spåras till 1970-talets USA då det infördes krav på att arbetslösa individer skulle delta i olika program för att bli berättigade till socialbidrag (Brodkin 2013a, Schram 2006, 2009). I en europeisk kontext har workfareprojektet haft en bredare betydelse och indikerar en allmän förskjutning från passiva till aktiva insatser. Dessa insatser baseras likt den amerikanska workfarepolitiken på kontroll och disciplinering, men även på en logik som strävar efter att utveckla den arbetslöses kompetens (Johansson & Möller 2009, Thorén 2008, Schram 2009). Mer konkret har skiftet inneburit att en stor del av välfärdspolitiken kopplas till krav på motprestationer. Det som tidigare varit en rättighet, att få ta del av välfärdsstatens stöd, har blivit villkorat i större utsträckning. Välfärdspolitiken har inriktats på att öka arbetsmarknadsdeltagandet och minska det ekonomiska stödet till de som står utanför arbetsmarknaden. Prisstabilitet kom att ersätta full sysselsättning som det överordnade finanspolitiska målet (Brodkin 2013b, Van & Borghi 2007a, 2007b, Hvinden & Johansson 2007, Jessop 2002, 2007, Peck 2002, Schierup m.fl. 2006, Weishaupt 2010).

Europeiska unionen (EU) och det överstatliga samarbetet har fungerat som en viktig motor för att genomdriva workfarereformer bland medlemsstaterna. Det syns till exempel i den europeiska sysselsättningsstrategin (EES) där vikten av aktiva och förebyggande åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken för att öka anställningsbarheten hos arbetslösa och ekonomiskt inaktiva grupper betonas. Medlemsstaterna uppmanas att utveckla strategier för att stimulera människor att arbeta och reformera traditionella välfärdsystem så att de blir mer aktiva (Garsten & Jacobsson

2004, Goul Anderson & Hoff 2001, Jacobsson m.fl. 2001, Hansen & Hagar 2012, Handler 2004, Peck 2001, van Berkel & Møller 2002, Hvinden & Johansson 2007, van Berkel & Borghi 2007a, 2007b). Hur det ser ut mer konkret skiljer sig mellan medlemsstaterna; vissa erbjuder utbildning och arbetsträning för arbetslösa medan andra utformat mer tvingande åtgärder, däribland att utföra obetalda arbetsuppgifter (Hvinden & Johansson 2007, Brodtkin 2013b, van Berkel & Møller 2002). De förenas dock av intensifierade krav på arbete och att rätten till välfärd i allt större utsträckning knyts till motprestationer. Syftet med denna arbetsorienterade välfärdspolitik kan sammanfattas som att den strävar mot att förbättra anställningsbarheten hos arbetslösa individer, att påskynda deras (åter)inträde på arbetsmarknaden och att de ska bli självförsörjande genom betalt arbete (Hansen & Hagar 2012, Jessop 2002, 2007, Hvinden & Johansson 2007, Peck 2002, Schierup m.fl. 2006, Weishaupt 2010).

Workfarepolitiken har också en gränsdragande funktion genom att den definierar vilka som ses som ursäktade att slippa arbeta och vilken roll staten ska ha i att tillhandahålla alternativ till inkomster som härrör från marknaden.¹¹ När de statliga ersättningarna blir färre och i större grad knyts till arbete, flyttas gränserna för vilka typer av arbeten en individ förväntas ta och vilka arbetsvillkor den förutsätts arbeta under (Brodtkin & Larsen 2013, Brodtkin 2013a, van Berkel 2013). Det syns i form av att arbetsmarknader med osäkra anställningar, krav på flexibilitet och låga löner vuxit i takt med att statens roll som välfärdsproducent minskat. Sammanlänkningen mellan välfärd och arbete definierar också statens roll i att skydda och stödja medborgarna. Det som tidigare varit en hörnpelare i det sociala medborgarskapet, rätten till arbete med fokus på frågor som skälig ersättning och trygga anställningsförhållanden, har fått ge vika för ett fokus på arbetsplikt (Weishaupt 2010, Hvinden & Johansson 2007, Jessop 2002, Levitas 1998, Peck 2002, Ryner 2002, Schierup m.fl. 2006).

Aktiva insatser som ska öka arbetslösa individers möjligheter till arbete är inget nytt i svensk välfärdspolitik utan arbetslinjen och kraven på att arbeta har alltid varit närvarande. Den svenska arbetsmarknadspolitiken

har varit intervenerande genom att staten gripit in och reglerat utbud och efterfrågan för att nå målen om full sysselsättning (Lindvert 2011). Det har också alltid funnits en ekonomisk-moralisk diskussion om ”de försörjande” och ”de försörjda” (Junestav 2006). Vidare har rättigheter i välfärdsstaten sammankopplats med medborgares prestationer i form av arbete. Det är via det betalda arbetet medborgare kvalificerat sig för arbets- och socialförsäkringar. Dock används arbetslinjen i högre grad för att legitimerade sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringar. Arbete har blivit en plikt och en skyldighet (Lindvert 2011). Den svenska arbetsmarknadspolitiken har kommit att handla om full anställningsbarhet istället för som tidigare full sysselsättning (Dahlstedt 2009, Garsten m.fl. 2011, Lindvert 2011, Junestav 2004, Ryner 2002, Schierup m.fl. 2006). Carl-Ulrik Schierup, Peo Hansen och Stephen Castles (2006) talar om denna utveckling som en ”ny” svensk modell, där särdrag som korporatism, sociala skyddsnät, inkludering och reglerade arbetsmarknader bibehållits, men där nyliberala idéer har anpassats till dessa särdrag och ”bäddats in” i dess utformning. Politiken innebär avsteg från det som kännetecknat svensk välfärdspolitik där sociala rättigheter inte knutits till en persons ställning på arbetsmarknaden utan där välfärdsstaten tillhandhållit ekonomiska alternativ i form av social- och arbetslöshetsförsäkringar (Lindvert 2006, Ryner 2002, Schierup m.fl. 2006).¹²

Den del av workfareprojektet som diskuterats fram till nu handlar uteslutande om politikens *innehåll*. Om förändrade villkor för ersättning, om vad som inbegrips i det sociala medborgarskapet och vilka arbetsvillkor som ses som rimliga. Dock finns det ytterligare reformer som är kopplade till workfareprojektet, men som inte uppmärksammas i samma utsträckning. Rik van Berkel och Vando Borghi (2008) och Evelyn Brodtkin (2013b, 2013c) beskriver det som *styrningsreformer* (governance reforms).

Styrningsreformer som en del av workfareprojektet

Evelyn Brodtkin (2013b) kallar dessa styrningsreformer för ett ”dolt spår” som används för att forma workfarepolitiken genom indirekta

och (till stor del) osynliga förändringar av välfärdsstatens strukturer och institutioner. Genom att ”smuggla in” förändringar i form av omorganisering och reformer möjliggörs indirekt framskridandet av större politiska projekt. Brodtkin ser att reformerna fungerar som en form av omvägspolitik där administrativa medel används för att påskynda politiska förändringar och sjösätta omtvistade projekt i det fördolda. Även om reformerna framställs som opolitiska och ofta i syfte att öka effektiviteten och hålla ned kostnader, menar hon att de inte är neutrala utan intensifierar workfarepolitiken och minskar välfärdsstatens ansvar (Brodtkin 2013). Som exempel på styrningsreformer som presenteras som tekniska reformer, men som omförhandlar välfärdsstatens gränser och ansvar nämns i litteraturen: samverkan mellan aktörer, decentralisering, kontraktering, övergång från full sysselsättning till prisstabilitet, omorganisering av serviceproducenter och resultatmätning (Brodtkin 2013b, van Berkel & Borghi 2007a, 2007b, 2008, Larsen 2013). Det handlar med andra ord om reformer som förändrar själva styrningsstrukturerna för välfärdspolitikerna och hur välfärdsproduktionen organiseras på lokal nivå.

Dessa reformer är tätt länkade till den ”marknadsstyrning” som fick sitt genomslag i början av 1990-talet, det som ofta refereras till som new public management (NPM). Det kan ses som ett paraplybegrepp för en rad marknadsinfluerade reformer som genomförts inom den offentliga sektorn. Den bärande tankegången är att offentlig verksamhet blir mer effektiv om den samt de personer som arbetar där utsätts för krav och drivkrafter som liknar dem på en privat marknad (Blomqvist & Rothstein 2008, Pierre & Painter 2010, Pollitt & Bouckaert 2011). NPM-filosofin har fått en stor spridning bland västvärldens länder och direkt inspirerat reformeringen av den offentliga sektorn, men i varierande grad och i olika utformning. Dock förenas dessa reformer av två gemensamma logiker: Den första logiken syftar till att minska eller ta bort skillnader mellan den offentliga och den privata sektorn. Offentlig verksamhet konkurrensutsätts och statliga monopol avvecklas. Genom att utveckla marknadsliknande mönster med

fokus på ”kunder”, ”rationalitet” och ”effektivitet” ska offentliga tjänster bli billigare. Det öppnar också upp för nya aktörer från den privata sektorn. Den andra logiken handlar om att överföra styrformer och managementidéer från den privata sektorn till den offentliga. Beställar- och utförmodellen har inneburit att de politiska uppdragen som ägare, beställare och utförare separeras för att öka konkurrensen. Förvaltningens arbete styrs också utifrån mål och resultat. Det påverkar det interna arbetet där offentliga organisationer blir företagslika i form av tydligare ledarskap och krav på effektivitet och resultat (Agevall 2005, Blomquist 1996, Blomqvist & Rothstein 2000, Pierre och Peters 2000, Pollitt och Bouckaert 2011).

För att det ska finnas möjlighet för privata företag att konkurrera med offentliga verksamheter måste det finnas marknader där företagen kan etablera sig. Det är också när offentliga tjänster ska konkurrensutsättas som ”kvasimarknader” skapas (Le Grand 1991, Le Grand & Bartlett 1993). Dessa marknader skiljer sig från andra marknader genom att de skapas på direkt politisk väg. Tillhandahållandet av tjänster är dock skilt från direkt politisk kontroll. Politikers och myndigheters roll reduceras till att, på uppdrag av allmänheten, ”köpa” tjänsterna från en mängd konkurrerande välfärdsproducenter. Enligt samma principer har medborgarna kommit att ses som kunder. Denna kundorientering av välfärdsstatstjänster är tätt knuten till ideologier om valfrihet där individens rätt att välja fungerat som ledstjärna.

I en svensk kontext har marknadsstyrningen inneburit en rad institutionella och organisatoriska förändringar i form av resultatstyrning, ramanslag och reformerad konkurrenslagstiftning. Resultatstyrning infördes redan i slutet av 1980-talet av den dåvarande socialdemokratiska regeringen vars mål var att förbättra förvaltningens effektivitet samt stärka den politiska ledningen över förvaltningen (Premfors m.fl. 2009). Under den borgerliga regeringen 1991–1994 infördes möjlighet till konkurrensutsättning och kundvalsmodeller i kommunerna (Hartman 2011). Syftet med dessa reformer var inte bara att öka effektiviteten utan att inleda ett grundläggande omprövningsarbete gällande omfattningen

av och formerna för offentlig verksamhet över huvud taget. Den ändrade finansiella styrningen, avregleringarna, den ökade konkurrensen och diskussionerna om huvudmannaskap var alla delar i en sammanhållen strategi (Premfors m.fl. 2009). Även om utvecklingen saktades ned under de socialdemokratiska regeringarna 1994–2006 uteblev reaktionerna mot marknadsreformerna. Istället fortsatte regeringen på den redan inslagna vägen och omprövnings- och avvecklingspolitiken fortsatte (Hartman 2011, Premfors m.fl. 2009).¹³ Här ska dock betonas att det finns en tydlig skiljelinje mellan de borgerliga partiernas och Socialdemokraternas syn på ägande. Socialdemokraterna har varit betydligt mer återhållsamma när det gäller privatiseringar än borgerliga regeringar som sett det som en nödvändighet. Socialdemokraterna har varit öppna för bolagisering, men inte velat sälja statliga bolag i samma utsträckning (Premfors m.fl. 2009).

Med regeringsskiftet 2006 intensifierades utvecklingen genom en rad genomgripande reformer rörande privata aktörer, konkurrens och valfrihet (Hartman 2011, Lundin 2011, Premfors m.fl. 2009).

Arbetsmarknadspolitik är ett område där styrningsreformer använts för att intensifiera workfareprojektet (Brodtkin 2013b, van Berkel & Borghi 2007a, 2007b, 2008, Larsen 2013, Bredgaard & Larsen 2007, van Berkel & Hornemann Møller 2002). Ett sådant exempel är EU:s sysselsättningsstrategi. Den lanserades 1992 i ett uttalat syfte att modernisera och effektivisera arbetsmarknaden för såväl arbetstagare som arbetsgivare, men har fått helt andra effekter (Brodtkin 2013a, Larsen 2013). I flera europeiska länder har genomgripande reformeringar av arbetsförmedlingstjänster ägt rum; arbetsförmedlingar monteras ned eller avvecklats och verksamheten läggs ut på privata aktörer. Arbetsförmedlingsverksamheterna tenderar också i allt större utsträckning att decentraliseras till kommunerna i form av ”jobbcenter”.¹⁴ Dessa styrningsreformer depoliterar arbetsmarknadsområdet och öppnar upp för verksamheter som är svåra att kontrollera (Bredgaard & Larsen 2007). Thomas Bredgaard & Flemming Larsen benämner det som en ”NPM-inspirerad trend i arbetsmarknadsfältet” där kvasimarknader introduceras med

syftet att avpolitiserar arbetsmarknadspolitikerna (Bredgaard & Larsen 2007). Larsen menar att dessa reformer har långtgående konsekvenser genom att de förändrar vem som har politisk kontroll över implementeringsprocessen och hur politiken implementeras på gatunivån (Larsen 2013). Här ser jag att dessa styrningsreformer inte endast förändrar implementeringsprocesser och implementeringen, utan att reformerna direkt påverkar vem som har kontroll över politiken och vem som gör politik och hur.

En effekt av dessa styrningsreformer är att arbetet inom gatubyråkratier förändras då handlingsutrymmet för tjänstepersoner ökar, men även genom att handlingsutrymmet flyttas till privata aktörer där det är svårt att kontrollera (Brodkin 2013a, Larsen 2013). Inslagen av resultatmätning blir allt större och förändrar arbetsvillkoren för tjänstepersonerna genom att de möter större krav på att nå resultat (Larsen 2013, van Berkel 2013). Workfareprojektets kontrollerande inslag och regler riktas också mot myndighetsutövningen och de personer som arbetar i förvaltningen. De system som tjänstepersoner använder för att kontrollera klienterna kontrollerar också dem. Gatubyråkraternas arbete blir mätbart och kraven på att prestera och nå uppsatta mål ökar (Soss, Fording och Schram 2011, Østergard-Møller 2009). De granskande inslagen blir allt vanligare. Redovisningsforskaren Michael Power (1997) talar om en ”granskningsrevolution” och menar att NPM:s genomslag resulterat i allt större efterfrågan på ekonomisk revision och effektivitetsrevision. Det har fått effekten att de granskade i stor utsträckning tenderar att anpassa verksamhet, organisation och system till vad granskarna efterfrågar (Brodkin 2011, 2013b, Power 1997, Soss, Fording och Schram 2011). I takt med att resultatstyrning, prestationsbedömningar och ökad granskning vunnit mark har myndigheternas autonomi inskränkts, vilket lett till att de områden där tjänstepersoner kan skydda sig från ”politiska interventioner” har minskat. Tjänstepersonernas arbete har allt mer kommit att handa om att anpassa sig till de resultat de förväntas uppnå och den kontroll de utsätts för (Brodkin 2011, 2013b, Larsen 2013, van Berkel 2013).

Integration: arbete och anpassning

Var kommer då integrationspolitik in i workfareprojektet? Som det diskuteras i avhandlingens inledande kapitel har integrationspolitiken tagit formen av en arbetsmarknadspolitisk fråga. På EU-nivå är integrationspolitiken tätt sammanlänkad med den europeiska sysselsättningsstrategin (Hansen 2008). Det betalda arbetet ses som vägen till inkludering i samhällslivet i stort och begrepp som social inkludering/exkludering (social inclusion/exclusion) är ständigt återkommande i EU:s social- och arbetsmarknadspolitik. Risken för social exkludering diskuteras inte endast i samband med integrationspolitik, men associeras ofta med fattiga områden där innevånarna har migrationsbakgrund. Sociologen Ruth Levitas (1998) menar att tre diskurser om social exkludering dominerat den västerländska politiken sedan 1990-talet: en omfördelande diskurs (redistributionist discourse), en socialintegrationistisk diskurs (social integrationist discourse) samt en moralisk underklassdiskurs (moral underclass discourse).

Den omfördelande diskursen kopplar Levitas till medborgarskapet. Där betonas fattigdomens roll och den exkludering från medborgerliga rättigheter som den innebär. Där ses ekonomiska, politiska och sociala orättvisor som anledningen till fattigdom. Det gör att exkluderingen kan upphöra genom att det förs en politik som strävar efter att minska orättvisor och öka inkluderingen. I den omfördelande diskursen ses omfördelning av makt och resurser mellan de som har och de som inte har som vägen till inkludering. Det tankegodt som den omfördelande diskursen vilar på ligger nära den ideologi som präglade den svenska välfärdspolitiska modellen. Den socialintegrationistiska diskursen är länkad till utvecklingen från välfärd till workfare. I denna diskurs spårar Levitas orsaken till exkluderingen till att individer inte har ett betalt arbete. Individens strävan att själv ta ansvar för att bli anställningsbar och inkluderas genom lönearbete betonas. Genom att individens egenmakt (empowerment) stärks genom kunskap, utbildning och nätverk kan individen förändra sin situation. Arbete ses som en plikt och som något som ska utföras till varje pris. Den tredje diskursen kallar Levitas för en

moralisk underklassdiskurs och kopplar den till föreställningar om kulturell avvikelse och moraliskt olämpliga beteendemönster. Även denna diskurs är tätt knuten till workfareprojektet. Det är det kulturella beteendet som skiljer den exkluderade minoriteten från den inkluderade majoriteten. Ekonomiska bidrag framställs som något dåligt för de individer som uppbär dem och att det bidrar till ett beroende av välfärdsstaten. Det är också en könad diskurs genom att den ofta kopplas till ensamstående mödrar eller kriminella unga män (Levitas 1998).

Diskurserna är inte lika avgränsade i "verkligheten" utan kan snarare förstås som idealtyper, men de är kraftfulla verktyg för att förstå de idéer och ideologier som ligger till grund för utformningen av en workfareorienterad integrationspolitik. Detta ideologiska tankegod har präglat politikens utformning. Inkludering ges en snäv innebörd och syftar på arbetsmarknadsdeltagande snarare än ett deltagande i samhällslivet i stort. Istället för att exkludering ses som en effekt av fattigdom och brist på fördelning av ekonomiska resurser, spåras orsaken till individers brist på moral och vilja att förändra sin situation. Särskilt tydligt blir detta när fattigdom och arbetslöshet kopplas till brist på moral och en livsstil som anses avvika från majoritetssamhällets. De politiska lösningarna för att bryta exkluderingen bygger ofta på en föreställning om att lönearbete leder till en förändrad inställning och bättre moral. I en svensk kontext är begreppet utanförskap nära sammanlänkat med social exkludering.¹⁵

Workfareinslagen återfinns också i svensk integrationspolitik. Det syns framför allt i starkare aktiverande inslag och en större betoning på individens eget ansvar. Det ska dock understrykas att politiken fortfarande baseras på ett rättighetsperspektiv snarare än ett skyldighetsperspektiv. Tillgången till rättigheter har betraktats som en förutsättning för integration och har i princip gett "invandrare" tillgång till lika rättigheter som "svenskar" (Borevi 2010).¹⁶ Det är en inriktning som ligger fast, även om kraven på att "ge något tillbaka" till samhället har stärkts. Denna inkluderande princip innebär däremot inte att villkoren för "invandrare" och "svenskar" varit eller är jämlika i praktiken. Studier, både

samtida och äldre, visar att rasifierade personer konsekvent underordnas i det svenska samhället: genom kooperering och institutionalisering i välfärdsstaten (Ålund & Schierup 1991), i fackföreningsrörelsen (Mulinari & Neergaard 2004), på arbetsmarknaden (de los Reyes 1998, Knocke 1999, 2004, 2011, Schierup & Paulson 1994) och i form av politisk representation (Bäck & Soininen 1996, Rodrigo Blomqvist 2005).¹⁷ Trots att de formellt har samma medborgerliga rättigheter har de inte samma substantiella möjligheter att utnyttja dem, något sociologerna Aleksandra Ålund och Carl-Ulric Schierup beskrivit som ”mångkulturalismens paradoxer” (1991).

Större fokus på nationella värderingar

Det är inte endast det betalda arbetet och det individuella ansvaret som fått en central plats i europeisk integrationspolitik. Parallellt med att aktiveringspolitiken blivit allt mer utbredd, har EU:s medlemsländer på nationell nivå gått från en mångkulturell politik till att ställa allt större krav på assimilering (Borevi 2010, Fekete 2009, Hansen & Hagar 2012, Joppke 2007, Scott 2007). Även talet om nationella värderingar och kulturella skillnader har intensifierats. En tydlig trend är de krav på kulturell anpassning till majoritetssamhället som reses i allt fler europeiska länder (Joppke 2007a, 2007b). Statsvetaren Peo Hansen (2008) beskriver det som en nyassimilatorisk linje där ”invandrare” förväntas anpassa sig till ”majoritetssamhällets kultur”. Krav på vissa migranternas (främst muslimers) anpassning till vad som beskrivs som värdsamhällets normer, traditioner och kulturella värderingar blir allt vanligare. Den nyassimilatoriska linjen syns också i att flera länder utvecklat introduktionsprogram där allt större vikt läggs vid värdegrundsfrågor och kunskaper om det nya landets historia och kultur. I en del länder kommer dessa program tillsammans med tester kopplade till medborgarskap och i andra utgör de till och med krav för uppehållstillstånd. Som exempel kan nämnas olika former av integrationskontrakt som finns i bland annat Danmark och Nederländerna där ”invandrare” får underteckna kontrakt om vad som förväntas av dem och vilka rättigheter och

skyldigheter de har gentemot välfärdsstaten (Joppke 2007a, Roggeband & Verloo 2007, Siim 2007, Siim 2010).¹⁸ Det är också länder där det går att se en framväxt av högerextrema och främlingsfientliga partier, som valts in i lokala och nationella parlament (Mudde 2007).

Introduktionsprogram är inte heller något nytt i en svensk kontext, men har tidigare varit kommunernas ansvar. Det är först i och med den utbildning i samhällsorientering som infördes 2010 som det blev en fråga på nationell nivå. Sverige håller fast vid rättighetslinjen genom att inte införa krav på språktester eller prov knutna till medborgarskap. Att staten inte ska villkora medborgarskapet med en godkänd utbildning i samhällsorientering betonas i den offentliga utredning (SOU 2010:16) som ligger till grund för samhällsorienteringen. Där konstateras att det skulle vara ett brott mot ”den inkluderande princip som folkhemmet och välfärdsstaten bygger på” (SOU 2010:16 s. 25).

Dock har krav på införande av språktester och kontrakt för nyanlända återkommande rests av flera partier. Moderaterna föreslog på sitt framtidskonvent 2008 att ett ”svenskkontrakt” skulle införas för ”invandrare” för att främja integrationen. 2009 föreslog en arbetsgrupp bestående av bland andra den dåvarande moderata migrationsministern Tobias Billström att utländska medborgare som dömts för grova brott ska utvisas och att tillräckliga kunskaper i svenska måste bli obligatoriskt för medborgarskap (Billström m.fl. 2009). Folkpartiet har flera gånger genom åren föreslagit obligatoriska språktest kopplade till medborgarskap. 2012 var det ett av förslagen i partiets integrationspolitiska program (Folkpartiet 2012). I januari 2015 presenterade Folkpartiet åter förslag på språkrav för medborgarskap och så även krav på starkare försörjningskrav vid anhöriginvandring. Detta menade partiet är ett sätt att stärka arbetslinjen i integrationspolitiken (Jan Björklund m.fl. 2015). Kristdemokraterna föreslog i december 2014 att permanenta uppehållstillstånd skulle ersättas av tillfälliga uppehållstillstånd. Det menar KD ”stärker incitamenten till etablering eftersom eget arbete säkrar rätten att stanna i Sverige” (Kristdemokraterna 2014, se också Göran Hägglund 2014, Ebba Busch Thor 2015). Liknande förslag presenterar

Moderaterna i juni 2015 när de föreslår tillfälliga uppehållstillstånd och skärpta krav på försörjning vid anhöriginvandring (Moderaterna 2015).

Här finns tydliga paralleller till utvecklingen i länder som Nederländerna och Danmark där rasistiska och främlingsfientliga partier gått framåt: 2010 röstas Sverigedemokraterna in i riksdagen för första gången och i valet 2014 blev de Sveriges tredje största parti. Det är också efter valet 2014 som oppositionspartiernas migrations- och integrationspolitiska utspel allt mer kopplas till krav och hårdare villkor.

Den nyassimilatoriska trenden är också knuten till att ideal som jämställdhet och lika rättigheter för män och kvinnor kopplas samman med europeiska och nationella identiteter (Borchorst & Teigen 2010, Fekete 2009, Hansen & Hager 2012, Scott 2007). "Invandare" (framför allt muslimer) framställs ofta som en grupp där det råder brist på jämställdhet (Fekete 2009, Roggeband & Verloo 2007, Scott 2007). Detta syns också i olika politiska åtgärder som riktas mot "invandrare" och används som argument för att driva en politik där "invandrare" förväntas anpassa sig till "majoritetssamhället". I Danmark är jämställdhets- och integrationspolitik en tätt sammankopplad logik där argument om mäns och kvinnors lika värde använts för att driva krav på assimilering (se bland andra Borchorst & Teigen 2010, Siim 2007, 2010). Det tar sig uttryck som förbud mot heltäckande slöjor (Frankrike) och att det är förbjudet för vissa yrkesgrupper att bära slöjor som täcker ansiktet (Nederländerna). Historikern Joan Wallace Scott (2007) menar att den här typen av förbud införs utifrån värdeargument kopplade till sekulära liberala ideal, men bottnar i koloniala traditioner och islamofoba föreställningar.

Även i Sverige tenderar "invandrare" att ses som en grupp som är i särskilt behov av jämställdhetspolitiska åtgärder. Flera forskare har visat att politiska insatser vilar på föreställningen om att den "svenska" kulturen är mer jämställd än andra (Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, de los Reyes m.fl. 2005, Jansson, Wendt & Åse 2011, Towns 2002, 2010). Ett tydligt exempel är hur så kallat "hedersvåld" ses som en kulturell handling, något som sker inom en specifik kultur snarare än som del av ett patriarkalt förtryck (Carbin 2010). Det går att

tala om en större sammanlänkning mellan jämställdhet och nationalitet i svensk politik. Statsvetarna Maria Jansson, Maria Wendt och Cecilia Åse menar att föreställningen om att Sverige är världens mest jämställda land har kommit att införlivas i den svenska nationella identiteten, något som fått till effekt att jämställdhet "blivit en markör för att skilja svenskar från invandrare" (2011: 130, se också Towns 2002 för en liknande diskussion). Detta åtskiljande mellan "jämställda svenskar" och "ojämställda invandrare" påverkar också utformningen av politik och vilka grupper som ses som i behov av särskilda insatser. När den borgerliga regeringen tillsatte en utredning för att arbeta fram en ny integrationspolitik betonades vikten av att beakta jämställdhetsperspektivet (Dir. 2007:52).¹⁹ Bristen på jämställdhet är en ständigt återkommande problemformulering kopplad till invandrade kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. Statsvetaren Maria Carbin menar att det finns en tankefigur om Sverige som föregångsland där Sverige framställs som att "ha kommit längst" samt "ligga före" andra länder (Carbin 2010). Denna tankefigur får också genomslag i hur politik formuleras och drivs. Att svenskhet är liktydigt med jämställdhet utgör också en central beståndsdel i den svenska integrationspolitiken (Carbin 2010, de los Reyes & Mulinari 2005).

Även i Sverige präglas politiska insatser av föreställningar om att "invandrare" är mindre jämställda än "svenskar" och därmed i behov av särskilda insatser (Carbin 2010, de los Reyes 2003, Jansson, Wendt & Åse 2011, Towns 2002, 2010). Likaså har utbildningar om Sverige fått en större roll i integrationspolitiken och är något alla nyanlända ska gå under sitt första år i landet (Prop. 2009/10:60). Den nyassimilatoriska utvecklingen och sammankopplingen mellan jämställdhet och nationella värderingar blir därför också intressant för denna studie.

Jag har nu diskuterat och redogjort för hur välfärdspolitiken i EU gått mot en workfarepolitik. Genom att diskutera den utveckling som skett i EU och dess medlemsstater har jag placerat den svenska integrationspolitiken i ett större sammanhang. Det är som en del av denna politiska utveckling som integrationspolitiken ska förstås. Jag kommer nu placera

etableringsreformen i denna kontext och diskutera de delar som identifierats som mest centrala för studien. Vi börjar med en tillbakablick till regeringsskiftet 2006 och hur det förstås som en brytpunkt i svensk välfärds- och integrationspolitik.

En reform växer fram

”Regeringens övergripande mål är att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag och att därigenom bryta utanförskapet.” (Regeringsförklaringen 2006). När statsminister Fredrik Reinfeldt läser upp sin första regeringsförklaring står arbete och företagande i fokus. Under de dryga 30 minuter statsministern talar hinner han nämna arbete 22 gånger och företag 25. Ett par veckor tidigare har Sverige för första gången sedan 1991 röstat fram en borgerlig regering. Tillsammans med Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna har Moderaterna drivit en gemensam valrörelse under namnet *Allians för Sverige* (Alliansen). Det är också om arbete och ”utanförskap” som valrörelsen 2006 kom att handla.²⁰ Alliansen menar att den stora skillnaden mellan deras politik och Socialdemokraternas handlar om synen på arbete och företagande. Genom att hävda att den avgörande konfliktlinjen i samhället inte längre går mellan arbete och kapital, utan mellan arbete och ”utanförskap” etablerar Alliansen det betalda arbetet som den självklara lösningen för att människor ska inkluderas i samhället (Dahlstedt 2009, se också Levitas 1998 för en analys av New Labour).

I regeringsförklaringen står det klart att svensk politik står inför en rad genomgripande förändringar, inte minst inom det arbetsmarknadspolitiska området: Arbetslinjen ska stärkas genom förändrade villkor i a-kassan och andra ersättningssystem. Det ska bli lättare att starta och driva företag och lättare för företag att visstidsanställa. Arbetsmarknadsverket (AMS) ska reformeras från grunden. Styrningen ska också förändras, myndigheten ska nu ”styras av klara och entydiga mål som utformas oberoende av dagspolitisk hänsyn” (Regeringsförklaringen 2006). Privata aktörer ska få en större roll i utförandet av arbetsmarknadsutbildningar och arbetsförmedlingstjänster. Det är något som

preciseras ytterligare i den första budgetproposition regeringen lägger fram och i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket: privata aktörer ska i högre grad vara en del av genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och valfriheten för de arbetssökande ska öka (Prop. 2006/2007:1). Under de kommande åren genomförs en rad reformer som är kopplade till ökad konkurrens, sänkta ersättningsnivåer i trygghetssystem, ökad valfrihet för individen att välja utförare och skärpta krav på arbetslösa personer i form av aktivering och krav på att ta de arbeten som erbjuds (Dahlstedt 2009, Hartman 2011, Lindvert 2011, Lundin 2011).

Ett av de politikområden som genomgår en total reformering är integrationspolitiken. Den nya regeringen menar att det är dags att bryta med den ”omhändertagandementalitet” som präglat flyktingmottagandet. Nyanlända ”behöver inte en klapp på huvudet utan professionellt stöd för att etablera sig och ta del av de rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige”, säger den dåvarande integrationsministern och folkpartisten Erik Ullenhag (2010). Den kritik som Ullenhag riktar mot den omhändertagande flyktingpolitiken är inte ny, utan började resas redan i slutet av 1980-talet. Ansvar för mottagandet var då kommunernas och sorterades till största del under socialtjänsten. Även om det arbetsmarknadspolitiska perspektivet var tämligen frånvarande i kommunernas flyktingpolitik, innebär det inte en frånvaro av kontroll eller krav på motprestationer från ”invandrarnas” sida. Tvärtom var de disciplinerande inslagen påtagliga; flyktingar bemöttes av socialtjänsten som andra klienter med behov av vård: med omhändertagande och disciplinering (Borevi 2010).²¹

Sedan 1990-talet har politiken varit inriktad på att förstärka arbetslinjen i integrationspolitiken (Borevi 2010, Qvist 2012). En rad reformer hade redan innan 2006 genomförts för att påskynda arbetsmarknadsinträdet för nyanlända, bland annat reformerades ersättningssystemet till kommunerna i syfte att öka incitamenten för att förbättra insatserna genom att införa en schablonersättning. En introduktionsersättning knöts också till deltagande i introduktionsprogram (Prop. 1989/90:105). Dock fick de inte någon större påverkan då socialtjänsten fortsatte att

ansvara för introduktionen och få kommuner egentligen hade några introduktionsprogram att tala om (Borevi 2010). Under 1990-talet ökade flyktingmottagandet och med det växte kommunernas socialbidragskostnader. De ökade kostnaderna ledde till ökade krav på fler insatser för att påskynda ”invandrades” etablering på arbetsmarknaden (Johansson & Möller 2009). 1997 genomfördes en reform av hela politikområdets inriktning då invandrapolitik ersattes av integrationspolitik (Prop. 1997/98:16). I propositionen betonades att ”integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare” (Prop. 1997/98:16). Säråtgärder skulle begränsas till ”den första tiden i Sverige” det vill säga endast förekomma för nyanlända och en tvåårig tidsbegränsning av de specifika åtgärder som riktades till nyanlända infördes. Genom reformeringen inkluderades också ”svenskar” i processen. 1998 bildades den statliga myndigheten Integrationsverket.

Arbetslinjen blir integrationspolitik

I 2006 års regeringsförklaring konstaterar statsminister Fredrik Reinfeldt att integrationspolitiken har misslyckats då alltför många står utanför arbets- och samhällslivet: ”Det behövs en politik som frigör människors inneboende kraft och bryter det utanförskap som har fått fotfäste i Sverige”. Det är dags för en ny integrationspolitik som bryter utanförskapet och ökar arbetskraftsdeltagandet. Regeringen beslutar att lägga ned Integrationsverket och en utredning tillsätts för att se över och lämna förslag om insatser som påskyndar och ökar nyanländas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. En särskild utredare får i uppdrag att ge förslag på en politik som ska ge ”individen ökad egenmakt genom valfrihet, tydliga incitament och personligt ansvar att påskynda etableringen på arbetsmarknaden, samtidigt som incitamenten för andra aktörer stärks” (Dir. 2007:52). Utredningen ska ge förslag på mätbara mål och jämställdhetsperspektivet beaktas. För detta arbete är diskussionerna kring utanförskapet en viktig del. Nyanlända är en grupp som

regeringen menar löper en risk att hamna i ”utanförskap” genom att de inte kommer in på arbetsmarknaden (Dir. 2007:52).²²

Utredningen resulterar 2008 i betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) som bland annat innehåller förslag om en lag om introduktion av vissa nyanlända flyktingar. Denna utredning kom att ligga till grund för propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd* som lades fram i riksdagen i november 2009. Propositionen med lagförändringar, *Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, röstades igenom och den 1 december 2010 träder etableringsreformen i kraft.

Statsvetaren Martin Qvist (2014) menar att etableringsreformen i första hand är en förvaltningsreform. Där den integrationspolitiska reformen 1997 (Prop. 1997/98:16) syftade till en omläggning av politikens innehåll, ser Qvist att etableringsreformen syftar till förändra insatsernas utformning. Han menar att de integrationspolitiska målen i huvudsak fast ligger fast och etableringsreformen utgår istället från en kritik av att målen, framför allt de kopplade till arbete, inte har realiserats. Kritiken avser inte programmets grundläggande konstruktion (målgrupp, tidsram och syfte) utan är inriktad mot att förändra förvaltningsstrukturen för integrationsinsatserna (Qvist & Tovatt 2014). Här menar jag att etableringsreformen inte endast handlar om att förändra förvaltningsstrukturer, utan också syftar till att förändra styrningsstrukturer. Etableringsreformen är med andra ord en *styrningsreform* (Brodtkin 2013b, van Berkel & Borghi 2007, 2008). Hur och på vilket sätt den kan förstås som en styrningsreform är också det som kapitlets avslutande del handlar om.

Etableringsreformen: en styrningsreform med workfareinslag

Kapitlet har fram till nu diskuterat hur välfärdspolitikerna i västvärldens stater, speciellt Sveriges, allt mer är kopplad till arbetsmarknadsdeltagande och det betalda arbetet ses som vägen till inkludering i samhället. Det har visat hur gränserna mellan vad som är statens och vad som är marknadens roll som välfärdsproducent flyttats. Vidare har texten

diskuterat hur workfareprojektet påskyndats genom reformer som förändrar styrningen och organiseringen av välfärdsstaten. Den har visat hur arbetsmarknadspolitik är ett område där styrningsreformer förändrat vem som gör politik. Kapitlet har även diskuterat hur integrationspolitik är tätt sammanlänkat med arbetsmarknadspolitik och hur det betalda arbetet ses som lösning på social exkludering. Det har också visat hur nationella värderingar och hårdare krav präglat integrationspolitiken runt om i Europa.

Utifrån denna läsning framträder tre centrala teman i Etableringsreformen som är länkade till denna utveckling. Det första temat har jag kallat *Villkorad ersättning och krav på aktivt deltagande*. Det är kopplat till workfareinslag som krav på aktivering för att få ersättning och ett ökat fokus på det betalda arbetet som vägen till inkludering. Det andra temat *Förändrade strukturer och reformerade arbetsförmedlingstjänster* är tätt sammanlänkat med avregleringen av arbetsmarknadspolitiska tjänster, konkurrensutsättning och skapandet av kvasimarknader. Det tredje och sista temat *Den svenska jämställdheten* är kopplat till hur jämställdhet länkas samman med nationella värderingar, men också hur workfareinslag motiveras utifrån argument om ökad jämställdhet mellan könen.

VILLKORAD ERSÄTTNING OCH KRAV PÅ AKTIVT DELTAGANDE

En av de genomgripande förändringar som sker i och med integrationspolitikens reformering är att Arbetsförmedlingen återigen får ansvaret för flyktigmottagandet. På så sätt ska arbetslinjen förtydligas och nyanlända får samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökanden (Prop. 2009/10:60). Att minska utanförskapet identifieras som en av regeringens högst prioriterade uppgifter och de menar att integrationspolitiken ska ses i ett sådant sammanhang. ”Ett stort problem är att många nyanlända aldrig kommer in på arbetsmarknaden. Utdragna etableringsperioder är destruktiva och passiviserande och riskerar att leda till bidragsberoende.” (Prop. 2009/10:60: s. 24–25). Därför är syftet med etableringsreformen att påskynda de nyanländas arbetsmarknads-etablering och målet är att nyanlända inom 24 månader efter att de fått

sitt uppehållstillstånd ska vara ”etablerade”. Med etablerad avses att den nyanlände har ett arbete, studerar på högskola eller har drivit ett eget företag under minst sex månader. För att etableringstiden ska kortas ska de nyanlända delta i olika utbildningar och aktiviteter som ökar deras anställningsbarhet och påskyndar arbetsmarknadsinträdet.

Staten gör genom etableringsinsatserna en stor investering i den nyanlände. Målet om egen försörjning ska ses i det perspektivet. Det är mot målet egenförsörjning genom arbete som alla inblandade aktörer, inklusive den nyanlände, bör sträva (Prop. 2009/10:60: s. 40).

När en person fått uppehållstillstånd skrivs denne direkt in på Arbetsförmedlingen och omfattas då av etableringsinsatserna. Vid inskrivningen upprättas en individuellt utformad etableringsplan och som namnet säger är det en plan för den nyanländes etablering. Etableringsplanen är digitaliserad och utgör en del av det administrativa system som handläggarna arbetar i. Det är hela tiden utifrån och i relation till dessa etableringsplaner som handläggarnas arbete sker, då planerna ständigt justeras och utvecklas. I planen ingår utbildningar, praktik, språkkurser, möten med etableringslots etcetera som på sikt ska leda till arbete. Etableringsplanen ska alltid innehålla Svenska för invandare (SFI) samt deltagande i den utbildning som infördes i samband med etableringsreformen – *Samhällsorientering*.²³ Det finns ingen centralt formulerad läroplan för utbildningen, även om samhällsorienteringen ska innehålla vissa givna delar ska det exakta innehållet anpassas efter de lokala förutsättningarna. Det är kommunerna som är ansvariga för att se till att de nyanlända erbjuds samhällsorientering, något som sker genom att de köper in utbildning eller arrangerar i egen regi. Ansvarig myndighet för att ”främja, stödja och följa upp” är länsstyrelserna – dock har de inget tillsynsansvar (SFS nr 2010:1138). Utbildningen ska vara minst 60 timmar, handla om Sverige och det svenska samhället och i den utsträckning det går bedrivs på den nyanländes modersmål.

Som en del av reformen infördes en individuell ersättning som knöts till ett aktivt deltagande i arbetsmarknadsförberedande aktiviteter.²⁴ På så sätt menade regeringen att det ”skapas incitament och förutsättningar ökar för att den nyanlände ska uppnå målet i etableringsplanen utan att det drar ut på tiden” (Proposition 2009/10:60: s. 105). Den nyanländes ekonomiska ersättning beräknas utifrån etableringsplanen och för att få den maximala ersättningen måste denne delta i aktiviteter motsvarande ett heltidsarbete.²⁵ Kraven i aktiviteterna kan vara lägre ställda än kraven på ett lönearbete, men ålder, bosättnings- och familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetslivserfarenheter samt liknande omständigheter ska inte påverka deltagandet (Prop. 2009/10:60). För att en nyanländ inte ska behöva delta i aktiviteter på heltid ska denne antingen vara sjuk (här krävs som i andra fall sjukintyg från läkare efter en vecka), vårda barn eller anses inte kunna klara av att ”presteras”. Vad som ses som nedsatt prestationsförmåga varierar beroende på vem eller var bedömningen görs och det är få som fått sin prestationsförmåga nedsatt (Arbetsförmedlingen 2014a). Det är också meningen då prestationsförmåga inte ska likställas med arbetsförmåga och kraven i aktiviteterna kan vara lägre ställda än kraven på ett lönearbete.

En nyanländ har ingen skyldighet att delta i aktiviteter, men får då inte heller någon ersättning. Denne kan inte heller få ersättning från kommunen den är bosatt i då kommunen enligt socialtjänstlagen kan avslå en ansökan om försörjningsstöd med hänvisning till att den nyanlände ska bidra till sin egen försörjning och hänvisa tillbaka till Arbetsförmedlingen.²⁶ Detta gör att den nyanlände i praktiken är tvungen att delta i insatser för att få någon form av ekonomisk ersättning. Den nyanlände kan bli av med sin ersättning om denne tackar nej till ett erbjudet arbete, oavsett var i landet arbetstillfället finns.²⁷ 2014 skärptes reglerna kring ersättning, sedan dess upphör etableringsplanen att gälla om den nyanlände utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete. Den dåvarande integrationsministern Erik Ullenhag motiverade beslutet med att arbetslinjen behöver stärkas ännu mer: ”Min utgångspunkt är att vi behöver bli ännu tydligare med jobblinjen den första tiden i Sverige. Hela

grundtanken med etableringsreformen är fokus på jobb och kunskap i svenska språket, deltar man inte så kan ersättningen sättas ned.” (Ullenhag 2014).²⁸ Den nya integrationspolitiken med arbetslinjen i fokus och där ”arbetsmarknadsperspektivet gäller från dag ett” kallar regeringen en politik som går ”från omhändertagande till ansvarstagande” (Prop. 2009/10:60 s. 24). Det är en politik där den nyanländes eget ansvar för sin etablering genomgående betonas och där ”incitament” som tidsbegränsade och villkorade ersättningar införs för att individens ”ekonomiska intresse” att etablera sig ska bli starkare (Prop. 2009/10:60 s. 35).²⁹

Genom att knyta de nyanländas ersättning till deltagande i aktiviteter och krav på att ta det arbete som erbjuds har integrationspolitiken fått tydligare workfareinslag. Även om vissa kommuner ställde krav på deltagande i aktiviteter, var de i sammanhanget få. Likaså har det betalda arbetet fått en mer central plats och även kraven på att de nyanlända ska acceptera ett arbete oavsett var i landet och vilken typ av arbete det är. Den nya utformningen påverkar också etableringshandläggarnas arbete genom att de förväntas hitta arbeten åt de nyanlända, men också att de ska se till att de nyanlända erbjuds aktiviteter fyrtio timmar i veckan samt kontrollera att de deltar i dessa. Genom etableringsplanen dokumenterar handläggarna sitt arbete, det syns tydligt om en klient har luckor i sin plan eller om den varit frånvarande. Även om dokumentationen i sig inte är något nytt, har den ökat i omfattning med den ökade samverkan med andra aktörer och att ersättningen är knuten till aktiviteter som arrangeras av olika aktörer. Dokumentation innebär även att handläggarnas arbete blir mätbart: hur många klienter handläggarna har, hur många möten de genomför, hur många klienter som deltar i aktiviteter, hur många som fått arbete, hur många som startat företag och hur många som studerat. Allt förs in i systemet.

FÖRÄNDRADE STRUKTURER OCH REFORMERADE ARBETSFÖRMEDLINGSTJÄNSTER

En organisatorisk förändring som inte rönt lika stor uppmärksamhet som att staten övertog ansvaret för flyktingmottagandet från kommunerna

är de marknader som skapades på politisk väg i samband med reformen. Genom dessa marknader fick privata aktörer en större roll som utförare av integrationspolitiken och de innebar också att arbetsmarknadspolitiska tjänster avreglerades. Att privata aktörer gavs en större roll som utförare av integrationspolitiken framställdes som något som skulle gagna såväl valfriheten och individernas egenmakt som jämställdheten. Genom att ett valfrihetssystem infördes skulle kvaliteten höjas och de nyanlända göra egna val och ta större ansvar (Prop. 2009/10:60).³⁰

Det är också utifrån argument om valfrihet som en ny aktör, etableringslotsen, introduceras. En etableringslots är en organisation eller ett företag som i första hand har som uppdrag att påskynda den nyanländes etablering. Den nyanlände ska själv välja lots, handläggare inte får påverka den nyanlände eller komma med förslag på vilken lots den bör välja.³¹ Samtliga etableringslotsar finns samlade i en ”katalog” på Arbetsförmedlingens webbplats där det står det att läsa vilken inriktning de har, med vilka metoder de arbetar, språkkompetens etcetera. Dessa presentationer är alla på svenska. Det är först och främst genom att söka i katalogen som de nyanlända kan få information om företagen och deras verksamhet.

I lotsens arbete ingår framför allt att hjälpa den nyanlände att hitta ett arbete, men den ska också fungera som coach, erbjuda råd och stöd vid yrkes- och studieval, hjälpa till med att hitta praktikplatser, vara stödjande och pådrivande, kunna föreslå vidareflyttning till andra kommuner, se till att den nyanlände får information så att hen kan fatta relevanta beslut för sin framtid samt fungera som socialt stöd. Lotsen bör även uppmärksamma eventuella behov av medicinska eller sociala rehabiliteringsinsatser. Lotsarna är de som ska ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände och stödja denne utifrån ”hela dennes livssituation” (Prop. 2009/10:60 s.78). Det är sagt att den nyanlände har rätt att träffa lotsen minst tre timmar varje månad. Lotsarnas verksamhet regleras inte i lag, utan det är i förfrågningsunderlaget från Arbetsförmedlingen som krav utvecklas men utformningen av verksamheter ”bör lotsen själv avgöra i det enskilda fallet” (Prop. 2009/10:60 s.76). Det finns inte någon

tillsynsmyndighet, utan ansvaret för att följa upp och utvärdera lotsarnas verksamhet ligger hos Arbetsförmedlingen.

Ersättningssystemet till lotsföretagen bygger likt andra delar i etableringsreformen på prestation och aktivitet.³² Ekonomiska incitament ska få lotsarna, precis som de nyanlända, att arbeta mot snabbare etablering i Sverige. När en nyanländ väljer en etableringslots får företaget en startersättning och sedan utgår en mindre månatlig ersättning så länge den nyanlände och etableringslotsen träffas. Den största delen av ersättningen betalas ut när den nyanlände under sex månader haft ett arbete, studerat på högskola eller drivit eget företag.³³ Den största delen av lotsarnas ekonomiska ersättning är med andra ord kopplad till uppnådda resultat.

Att privata aktörer ska få en större roll som utförare av arbetsmarknadspolitik är en fråga som flera av de borgerliga partierna, framför allt Centerpartiet, drivit under en längre tid. Centerpartiet har lagt fram flera förslag att införa ”jobbfixarpeng” på samma sätt som ”vårdpengar” och ”skolpengar” införts. Den statliga Arbetsförmedlingen föreslås ersättas med privata arbetsförmedlingar som får en startersättning när en arbetssökande väljer denna, men där merparten av ”jobbfixarpengen” betalas ut när den arbetslöse fått ett varaktigt arbete (Annie Lööf 2014, Motion 2010/11:A358). Det är ett upplägg som känns igen från hur systemet med etableringslotsarna utformats. Även Kristdemokraterna är positiva till en avreglering av Arbetsförmedlingen. På partiets webbplats står det: ”Kristdemokraterna vill reformera Arbetsförmedlingen och låta privata aktörer ta över jobbförmedlandet. Den arbetssökande ska själv få välja arbetsförmedlare, vilken får ersättning när personen hjälps till arbete. Ersättningen bestäms av den arbetssökandes risk att hamna i långtidsarbetslöshet. Nuvarande Arbetsförmedlingen ska i stället få ansvaret att godkänna och granska aktörer.” Även företrädare för Folkpartiet har drivit frågan i olika sammanhang.³⁴ Moderaterna var dock skeptiska till dessa förslag, men under det sista året i regeringsposition tillsatte Alliansen en utredning där bland annat ”möjligheten och lämpligheten att konkurrensutsätta vissa delar av Arbetsförmedlingens

verksamhet som inte utgörs av myndighetsutövning” skulle utredas (Översyn av Arbetsförmedlingen Dir. 2014:15).

För även om etableringslotsarnas införande presenteras som ett sätt att effektivisera etableringen av nyanlända, förbättra kvaliteten och öka de nyanländas valfrihet är det också en reform där lagen om valfrihets-system (LOV) används en av de första gångerna inom det arbetsmarknads-politiska området.³⁵ Även om Arbetsförmedlingen redan 2007 fick i uppdrag att använda sig av kompletterande aktörer skedde dessa upp-handlingar via lagen om offentlig upphandling (LOU).³⁶ LOV trädde i kraft 2008 och berörde initialt endast kommunal- och landstings-kommunal verksamhet, men i och med etableringsreformen infördes LOV även i statlig verksamhet. En betydande skillnad mellan LOU och LOV är upphandlingsförfarandet. Till skillnad från LOU sker LOV-upphandlingar löpande och alla aktörer som uppfyller förfrågnings-underlaget kontrakteras. Det är sedan upp till den enskilde ”brukaren” att välja bland de leverantörer som finns listade. Syftet med valfrihets-systemet är också att öppna upp för att olika sorters företag ska kunna etablera sig på lotsmarknaden (Prop. 2009/10:60).

Införandet av etableringslotsar och beredandet av en kvasimarknad för företagen kan förstås som ”mer” än endast de valfrihets- och effek-tivitetsreformer som de presenteras som. Det är också en reform som syftar till att förändra styrningen och organiseringen av förvaltningen. Privata företag ges en större plats som utförare av arbetsmarknadspoli-tik och omtvistade idéer som privata arbetsförmedlingar och ”jobbfix-arpengar” kan prövas inom ett avgränsat politikområde. Genom att eta-bleringslotsarna får betalt när den nyanlände får ett arbete, kan en work first-approach omsättas i praktiken via införandet av kompletterande aktörer. Välfärdsstaten får också en mindre roll genom att gränsen för vad marknaden ska tillhandahålla i form av arbetsmarknadspolitiska gränser flyttas och inkluderar också privata företag som i fallet med lot-sarna är de som ska ha den huvudsakliga kontakten med de nyanlända. Därför är en analys av hur etableringslotsar gör politik viktig även om de inte längre finns när avhandlingen ges ut. Ty lotsar är mer än endast

en integrationspolitisk åtgärd som introducerades och avvecklades. Det är också första gången privata arbetsförmedlingar har använts och första gången en arbetsmarknadspolitisk tjänst upphandlats via lagen om valfrihetssystem (LOV).

DEN SVENSKA JÄMSTÄLLDHETEN

Det tredje och sista temat som analyseras i avhandlingen har jag kallat *Den svenska jämställdheten*. Argument om ökad jämställdhet och vikten av ett jämställdhetsperspektiv är ständigt närvarande i de integrationspolitiska förändringar som görs. Den individuella och villkorade ersättningen, kraven på deltagande i aktiviteter och införandet av etableringslotsar lanseras alla som organisatoriska förändringar som ska öka jämställdheten och med den invandrade kvinnors möjligheter till arbete. Det gör att detta tredje och sista tema skiljer sig från de tidigare två. Den svenska jämställdheten är inte någon konkret och teknisk förändring som villkorad ersättning eller en ny aktör. Det handlar istället om hur en diskurs om Sverige som en jämställd nation genomsyrar etableringsreformen och hur jämställdhet används som argument för att driva en workfarepolitik och genomföra organisatoriska förändringar.

I ett anförande på en konferens kring etableringsreformen förklarade den dåvarande jämställdhetsministern, folkpartisten Nyamko Sabuni, att ”kvinnors låga arbetskraftsdeltagande kan bero på de patriarkala traditioner de har med sig från sina hemländer”.³⁷ Föreställningen om att de individer som omfattas av etableringsuppdraget kommer från traditionella länder och områden är också något som genomsyrar etableringsreformen. Invandrade kvinnor identifieras som en grupp i särskilt behov av riktade insatser för att påskynda etableringen och att öka deras arbetskraftsdeltagande beskrivs som en ”särskild utmaning”. Därför, menade den dåvarande regeringen, har också etableringsreformen utformats ”för att öka förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män” (Prop. 2012/13:63 s. 39). Ett sätt att öka jämställdheten är de krav på aktivt deltagande som ställs för att de nyanlända ska få ekonomisk ersättning:

I familjer där det inte finns en tradition att kvinnan arbetar är det särskilt viktigt att skapa incitament för både mannen och kvinnan att delta i svenskundervisning och annan verksamhet som syftar till att underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet (Prop. 2009/10:60 s. 12).

Genom den individuella och presentationsbaserade ersättningen menar regeringen att förutsättningarna för kvinnornas arbetskraftsdeltagande förbättras. De ekonomiska incitamenten att delta blir starkare ”för båda makarna i en familj att delta i de aktiviteter som erbjuds” (Prop. 2009/10:60 s. 109).³⁸ Likaså ser regeringen att politiken behöver individualiseras i mötena mellan de nyanlända och etableringshandläggarna. Genom att handläggarna träffar sina klienter individuellt menar regeringen att kvinnornas etablering påskyndas. Vidare presenteras systemet för etableringslotsar som något som ska gagna jämställdheten. Genom att nyanlända kvinnor själva får välja etableringslots ska deras egenmakt öka och med den jämställdheten, vilket leder till att inträdet på arbetsmarknaden påskyndas (Prop. 2009/10:60). 2012 tillsätter också regeringen en särskild utredning för att lämna förslag på hur ”nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare” ska öka sitt arbetskraftsdeltagande (Dir. 2011:88). Utredningen resulterade 2012 i *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (AKKA-utredningen). Arbetsförmedlingen fick 2011 också i uppdrag att genomföra ett projekt för att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften (Arbetsmarknadsdepartementet 2011).

Jämställdhet återkommer även i samband med utbildningarna i samhällsorientering. Utbildningarna syftar till att ge kvinnor ökade kunskaper om Sverige och det svenska samhället som ska leda till att de kommer i arbete i större utsträckning. Utgångspunkten i utbildningarna ska vara respekten för mänskliga rättigheter, demokratiskt styrelseskick och jämställdhet mellan kvinnor och män. (Prop. 2009/10:60). Genom en ökad kunskap om hur det svenska systemet

är utformat och dessa grundläggande värderingar ökar förutsättningarna för att nyanlända män och kvinnor blir mer jämställda och att kvinnorna i större utsträckning börjar arbeta. Detta är också syftet när målgruppen för samhällsorienteringen 2012 vidgas till att också inkludera anhöriginvandrare. Under rubriken *Konsekvenser för jämställdheten* skriver regeringen:

De föreslagna förändringarna förbättrar förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Många anhöriginvandrare är kvinnor. Ett av målen med samhällsorienteringen är att deltagarna utvecklar kunskaper om de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. Här ingår sådant som alla människors lika värde och jämställdhet (Proposition 2012/13:63 s. 36).

Genom att kvinnorna får kunskap om människors lika värde och jämställdhet, kan de undvika att bli ”beroende av mannens nätverk och ekonomi” (Proposition 2012/13:63 s. 17).

Kopplingen mellan ökad jämställdhet i ”invandrarfamiljer” och kvinnors arbetskraftsdeltagande är som jag visat återkommande i etableringsreformen. Jämställdhetsperspektivet används genomgående som argument för att ställa krav på aktivt deltagande och för att införa ”ekonomiska incitament”. Men som jag visat finns det också en föreställning om att de ”traditionella värderingarna” kan förändras genom utbildning. I synnerhet ses kvinnorna som en grupp som genom utbildning och information får kunskap om hur det fungerar i Sverige och därmed kommer att förändra sina värderingar. Det är med andra ord hos kvinnorna som förändringspotentialen i första hand finns. Kopplingen mellan jämställdhet och arbetsmarknadsdeltagande kan inte endast förklaras utifrån föreställningar om att nyanlända är mindre jämställda än ”svenskar”. Workfareinslagen i politiken och synen på det betalda arbetet som vägen in i samhället spelar en avgörande roll. Genom att arbeta kommer de nyanlända kvinnorna att bidra till samhället i större

utsträckning och risken att hamna i "utanförskap" minskar. Det finns med andra ord flera likheter med den utveckling som pågår i Europa där jämställdhet kopplas samman med nationella identiteter. Det finns också en koppling till föreställningen om Sverige som ett föregångsland som kan lära och utbilda "invandrare" kring mäns och kvinnors lika värde.

Men precis som att arbetslinjen inte är ny i svensk politik, är inte heller kopplingen mellan kvinnors frigörelse och det betalda arbetet något nytt. Den täta kopplingen mellan jämställdhet och arbete har varit central för jämställdhetspolitiken sedan 1970-talet. Arbetsmarknadspolitik har fungerat som jämställdhetspolitikens nav och varit förutsättningen för dess utbredning, ty även om politiker redan i slutet av 1960-talet beslutade att jämställdhetsperspektivet skulle genomsyra all svensk politik behandlades det ändå i praktiken som en arbetsmarknadspolitisk fråga (Lindvert 2002, Florin 2002). Grundpelaren i den svenska jämställdhetspolitiken har alltid varit kvinnors rätt till egen försörjning och individuell beskattning och vägen till den ekonomiska självständigheten har gått via förvärvsarbetet (SOU 2005:66). Det finns med andra ord en historisk koppling mellan arbetsmarknadspolitik och jämställdhet som kan påverka integrationspolitikens utformning. Dock tar det sig i etableringsreformen uttryck i form av tvingande åtgärder, något som jämställdhetspolitiska insatser riktade till familjer sällan brukar göra. Undantaget är de så kallade "pappamånader" som införts i föräldraförsäkringen. Annars tenderar jämställdhet vara något som är frivilligt men som uppmuntras, till exempel i form av den "jämställdhetsbonus" som infördes 2008 för att öka mäns föräldraledighetsuttag.

Här ska betonas att inte "alla" kvinnor inbegreps i det frigörelseprojekt som jämställdhetspolitiken utgjorde på 1970-talet. Ekonomihistorikern Paulina de los Reyes och arbetslivsforskaren Wuokko Knocke har i flera studier visat att det rörde det sig om "svenskfödda kvinnor" till största del (de los Reyes 1999, Knocke 1993, 1999). Intressant i detta sammanhang är att notera att invandrade kvinnor fram till 1970-talet hade ett högre arbetskraftsdeltagande än infödda kvinnor (Knocke 1986, 1993). Men även om forskning visar att invandrade kvinnor alltid

har arbetat, kvarstår tankefiguren om de ”ojämställda invandrarfamiljerna” där det är patriarkala traditioner som är orsaken till att dessa kvinnors arbetslöshet är högre än ”svenska” kvinnors. Det är också en tankefigur som ligger till grund för hur de integrationspolitiska insatserna utformats.

Detta kapitel är skrivet för att synliggöra den kontext som etableringshandläggare och privata aktörer gör integrationspolitik i. Jag har visat att den reform som studeras i avhandlingen och som gatubyråkraterna arbetar inom är en del av ett ideologiskt skifte som inleddes för över 30 år sedan och som sedan dess fått genomslag i hur välfärdsstaten styrs och organiseras och hur politikens innehåll utformas. Det är ett politiskt projekt som påverkat synen på arbete, på varför människor arbetar och under vilka villkor de förväntas arbeta. Det är också en utveckling som dragit om gränser för vad som är välfärdsstatens uppgifter och vad som sköts av privata företag och marknadskrafter. Den kontext som skrivits fram i detta kapitel är viktig för att förstå hur och varför etableringsreformen utformats som den gjort och hur det påverkar de individer som gör integrationspolitik. När etableringshandläggare och privata aktörer gör politik är det med andra ord mycket mer än endast det som sker i den specifika situationen eller mötet med en viss klient som påverkar.

Mer konkret har jag i detta kapitel diskuterat hur integrationspolitiken kan förstås som en del av workfareprojektet, både i form av politikens innehåll och hur politikområdet styrs och organiseras. Jag har identifierat tre centrala teman i etableringsreformen som är länkade till workfareprojektet: *Villkorad ersättning och krav på aktivt deltagande* som är kopplat till workfareinslag som krav på aktivering och ett ökat fokus på det betalda arbetet som vägen till inkludering. *Förändrade strukturer och reformerade arbetsförmedlingstjänster* är en del av avregleringen av arbetsmarknadstjänster, konkurrensutsättning och skapandet av kvasimarknader. *Den svenska jämställdheten* handlar om hur workfareinslag motiveras utifrån argument om ökad jämställdhet mellan könen och även länkas till nationella värderingar. Det är tre teman jag kommer att använda mig vidare av när görandet av

integrationspolitiken på gatunivå analyseras. Men först kommer jag i kommande två kapitel diskutera studiens teoretiska och metodologiska utgångspunkter.

3. Teoretiska utgångspunkter, perspektiv och begrepp

Avsikten med det förra kapitlet var att beskriva och diskutera den kontext i vilken etableringshandläggare och privata aktörer som i sitt dagliga arbete gör integrationspolitik verkar och som de har att förhålla sig till. Syftet med detta kapitel är att rama in den empiriska analysen teoretiskt genom att diskutera de teoretiska utgångspunkter och begrepp som vägleder analysen. Kapitlet visar de teoretiska val jag gjort och vad de innebär mer konkret. Som jag skriver i avhandlingens inledande kapitel är syftet med studien att utforska hur individer i sitt dagliga arbete gör politik. Genom att formulera politik som något som *görs* och inte som något som *är*, introducerade jag också en för studien central utgångspunkt – att politik görs i gatubyråkratier. Med det menar jag att politik inte endast kan förstås som lagar, dokument och förordningar (det som på engelska brukar föras in under termen *policy*). Det innebär att jag teoretiskt befinner mig i ett forskningsfält som utgår från att analyser av politik också bör inkludera den så kallade utflödessidan, förvaltningen, då den politik som ”kommer ut” inte nödvändigtvis är det som formulerats i dokument och förordningar. Närmare bestämt riktas fokus mot *gatubyråkratin*. Dock ser jag att detta görande av politik också måste analyseras utifrån ett maktperspektiv då såväl politiska dokument, handlingar och tal som problemformuleringar och lösningar kan producera ojämlika villkor för människor beroende på sociala positioner. Inte minst viktigt blir det, som föregående kapitel diskuterar, när det gäller politikområden som identifierar särskilda behov hos särskilda grupper. Ett tydligt sådant exempel är hur ”invandrare” tenderar

att ses i större behov av jämställdhetspolitiska insatser än ”svenskar”. För att möjliggöra detta sammanlänkas teorier kring gatubyråkratin med en *intersektionell ansats* som tillför ett perspektiv och sätt att tänka kring makt och ojämlikhet som ofta saknas i gatubyråkratperspektivet. Genom att sammanfoga dessa perspektiv går det att analysera och ytterligare problematisera den avgörande roll etableringshandläggare och privata aktörer som gör integrationspolitik har.

I det första avsnittet diskuterar jag hur platser där politik görs och hur individer som gör politik kan analyseras med hjälp av teorier om gatubyråkratier och *gatubyråkrater*. Det inleds med en diskussion av hur gatubyråkratperspektivet växt fram och hur det i nutida forskning allt mer vidgas mot att inkludera privata företag och organisationer. Sedan introduceras ett för studien centralt analytiskt begrepp, *handlingsutrymme*. I samband med det utvecklar jag varför det finns behov av att studera görandet av politik i relation till sociala tillhörigheter och positioner. Denna del avslutas med en diskussion av hur konflikt förstås och används som analytiskt begrepp. Kapitlets andra del inleds med en diskussion om intersektionalitetsbegreppets bakgrund och varför jag utgår från en intersektionell ansats. Därefter presenterar och diskuterar jag hur begreppen *rasifiering* och *nation* fungerar som den analytiska bryggan mellan intersektionalitetsbegreppet och den empiriska analysen.

Gatubyråkratin: platser där politik görs av individer

An understanding of welfare reform cannot be achieved without reference to its administration. Welfare administration is the very locus in which the operation and effect of policy is defined and governmental power relations flowing through welfare agencies, staff and claimants constituted (Henman 2006: 19).

Jag har valt att inleda avsnittet med ett citat av sociologen Paul Henman då han beskriver den centrala position förvaltningen har i välfärdsstaten; det är själva platsen där politik definieras och görs. Ty som Henman slår fast går det inte att till fullo förstå vad politiska reformer får

för implikationer om inte förvaltningen och de individer som arbetar där utgör en central del av analysen. Evelyn Brodtkin (2007, 2008, 2011, 2013a, 2013b, 2013c), Michael Lipsky (1980), Lennart Lundquist (1998, 1999), Joe Soss, Richard Fording och Sanford Schram (2011, 2013) och Celeste Watkins-Hayes (2009, 2011) är alla forskare som likt Henman menar att organisationer och individer är centrala aktörer i produktionen av välfärdspolitik. De utgår från att de platser och subjekt genom vilka politiken görs måste studeras då det är på den lokala nivån politiken förhandlas och tar sin slutgiltiga form. Genom att organisationer och individer placeras i centrum för analysen möjliggörs också den förståelse av välfärdsreformer som Henman efterlyser. I studiens inledande kapitel diskuterade jag hur Brodtkin beskriver gatubyråkratier som platser för *policykonflikter* och menar att de individer som arbetar där inom ramen för sitt arbete behöver förhandla och lösa dessa (2013b). Det är också lösningarna som blir politikens praktik. Litteraturen om gatubyråkratins roll fungerar som utgångspunkt för hur jag studerar och förstår politik. Vad detta perspektiv innebär mer konkret och hur jag ser att det är användbart för avhandlingen utgör kapitlets nästa avsnitt.

Begreppet gatubyråkrati kommer från statsvetaren Michael Lipskys studie *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980) där han med termen ”street-level bureaucracy” introducerade ett perspektiv på politik som placerar de tjänstepersoner som inom ramen för sitt arbete möter välfärdsstatens klienter i centrum för analysen. För att förstå hur välfärdspolitik görs är det nödvändigt att studera de lokala praktikerna, det som sker på gatunivån i möten mellan tjänstepersoner och välfärdsstatens klienter. Genom att gatubyråkratierna är de platser där individen möter välfärdsstaten fungerar gatubyråkrater som förhandlare av välfärdspolitik. Därför, menar Lipsky, måste politik förstås som något som formas av och i den kontext den verkställs i (Lipsky 1980). Forskare som har använt sig av och utvecklar detta perspektiv har också visat att kunskap, identiteter och professionella normer som gatubyråkraterna har med sig och/eller som utvecklas i de organisationer där de arbetar är avgörande för utfallet av politik (Brodtkin 2011,

2013b, Henman 2006, Soss m.fl. 2011, 2013, Watkins-Hayes 2009, 2011). I litteraturen används också begrepp som gräsrotsbyråkrater (Hertzberg 2003) och frontlinjebyråkrater (Brodkin 2007, 2008, 2011, Rothstein 2010, Schierenbeck 2003) för att benämna dessa. Jag har valt att använda begreppet gatubyråkrat i linje med de forskare (se Brodtkin & Marston 2013) som söker vidga analyser av gatubyråkratier till att också inkludera företag och ideella organisationer. En av dessa är Brodtkin som gått från att använda "frontline organizations" till att använda "street-level organizations". Som analysen visar finns det också en poäng med att tala om gatubyråkrater då flera av etableringslotsarnas möten med klienterna de facto äger rum på offentliga platser som gator och torg.

I sin ursprungliga form syftar begreppet gatubyråkrat på de tjänstepersoner som medborgare möter i sin kontakt med staten: lärare, poliser, socialsekreterare, men också yrkesgrupper som inte har samma tydliga yrkestillhörighet: handläggare på arbetsförmedlingar, medborgarkontor, försäkringskassa etcetera. De förenas av att deras arbeten är för komplexa för att detaljregleras, då det kräver att de självständigt fattar beslut utifrån de situationer som uppstår. För att de ska kunna utföra sitt arbete har de ett påtagligt handlingsutrymme knutet till sitt uppdrag (Brodtkin 2007, 2011 Lipsky 1980). Michael Lipsky menar att det är hos dessa individer den faktiska politiken görs och inte av centrala politiska organ eller lagstiftare:

I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routine they established, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policy they carry out (Lipsky 1980: xii).

De personer som arbetar operativt i förvaltningen blir utifrån detta perspektiv de som i praktiken gör den offentliga politiken. Som statsvetarna Paula Blomqvist och Bo Rothstien formulerat det: "Det är summan av personalens handlingar som de facto blir det offentliga åtgärdsprogrammet." (Blomqvist & Rothstein 2008: 16). Här menar jag att det

också handlar om ”icke-handlingar”, vad personalen inte gör blir också en del av åtgärdsprogrammet.

Den analytiska vinsten med gatubyråkratperspektivet handlar med andra ord om att det möjliggör en analys av de platser där politiken görs och de individer som gör politiken. Sociologen Celeste Watkins-Hayes (2009) menar att gatubyråkratier fortfarande är något av en ”svart låda” i studier av politik. För att öka transparensen kring det som sker i mötet mellan välfärdsstaten och dess klienter ser hon att analyser av organisationer och tjänstepersoner måste till. Evelyn Brodtkin (2013b) har som diskuterats i kapitel två beskrivit gatubyråkratier som ett mystiskt utrymme och menar att det finns ett analytiskt glapp mellan de studier som studerar politik som policy och de som studerar politik som utfall. Detta glapp kan enligt Brodtkin överbryggas genom att studera de tal, handlingar och förhandlingar som gatubyråkrater gör politik genom (2013b). Hur gatubyråkrater gör politik är något som kulturgeografen Kim McKee menar måste vägas in i analyser av politisk styrning och organisering. Hon kallar det för ”the messy actualities of the empirical world” och menar att politik sällan är så förutsägbart som det kan verka på policynivå (McKee 2009).

Men det mystiska utrymmet mellan föreskrifter och utfall är inte endast något som återfinns i det som traditionellt inkluderats i förvaltningsstudier. De västerländska välfärdsstaterna har genomgått stora förändringar i såväl politikens innehåll som hur staterna styrs och organiseras sedan Lipsky introducerade begreppet gatubyråkrati (se kapitel två). Privata företag och organisationer har fått en allt större roll som utförare av politik och används ofta som medel för att genomdriva reformer och förändringar av styrning och för att möjliggöra politiska projekt (Brodtkin 2013a, se också kapitel två). Det är också något som är viktigt att väga in i studien, då den reform som står i fokus för den empiriska analysen innebär stora omstruktureringar och förändringar i vilka organisationer och aktörer som gör politiken. För att nysta i den trassliga empiriska verkligheten, menar jag att analyser av gatubyråkratier måste inkludera fler aktörer än tjänstepersoner som arbetar på myndigheter.

PRIVATA AKTÖRER SOM EN DEL AV GATUBYRÅKRATIN

När Michael Lipsky beskrev välfärdsstaten och de platser och personer som implementerade välfärdspolitiken hade new public management (NPM) ännu inte fått sitt stora genomslag och inte heller hade de privata företagen gjort entré som välfärdsproducenter (se kapitel två). I dag ser det ut på ett annat sätt; staten är inte längre den enda välfärdsproducenten och allt fler företag och organisationer har tagit över uppgifter som tidigare sköttes av den offentliga sektorn. Därför argumenterar allt fler forskare för att de nya organisatoriska miljöerna där politik görs bör inkluderas i analyser av politik (Brodkin 2013b, Brodkin 2013c, Henman 2006, Larsen 2013, van Berkel 2013). Statsvetarna Paula Blomqvist och Bo Rothstein (2008) har diskuterat privata utförares roll och menar att offentliga uppgifter inte upphör att vara offentliga för att de utförs av privata aktörer. Det finns inget förbud i grundlagen (regeringsformen) mot att privata huvudmän anförtros utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter eller offentlig service. Tvärtom så stadgar regeringsformen att såväl myndighetsutövning som andra uppgifter inom den offentliga förvaltningen kan anförtros privata huvudmän, stiftelser, föreningar eller enskilda firmor.

Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag (RF 12: 4).

Blomqvist och Rothstein (2008) menar att det innebär att även om uppgiften ”överlämnas” åt en juridisk person försvinner inte uppgiftens karaktär av att vara en offentlig uppgift. De privata aktörer jag studerar utför förvaltningsuppgifter, även om det inte kan förstås som myndighetsutövning.

Med detta sagt finns det ytterligare argument för att privata aktörer bör inkluderas i analysen. Likt lokala myndigheter och byråkratier är de platser där politik görs. Dessa ”kompletterande aktörers” handlingar

är de facto en del av det offentliga åtgärdsprogrammet. Dessa (privatanställda) är gatubyråkrater, men i ny omstöpt form, och deras roll i politiken blir allt större. Genom att vidga Lipskys ursprungliga begrepp kan det "mystiska utrymmet" som analysenhet bli mindre dunkelt och det är därför jag inkluderar privata företag och organisationer i analysen. Efter att jag diskuterat hur jag förstår gatubyråkratier, är det dags att introducera ett för avhandlingen centralt analytiskt begrepp, *handlingsutrymme*.

GATUBYRÅKRATEN: EN INDIVID MED HANDLINGSUTRYMME

Individer som arbetar på gatubyråkratier kännetecknas av att de ofta har ett betydande handlingsutrymme knutet till sitt uppdrag och arbete. Lipsky beskriver handlingsutrymmet som de val och bedömningar som sker inom definierade gränser (Lipsky 1980). Handlingsutrymmet är nödvändigt och ligger inom ramen för verksamheten, utan detta är det omöjligt för gatubyråkraterna att utföra sitt arbete då de ofta behöver fatta beslut utifrån de specifika situationer de befinner sig i (Brodkin 2011, Lipsky 1980, Rothstein 2010). De befinner sig i en komplicerad situation då de inom ramen för sitt uppdrag ska följa regelverket, vara lojala med organisationen samt ta hänsyn till de enskilda klienternas särskilda behov (Lundquist 1998, Schierenbeck 2003). I det enskilda fallet kan någon av relationerna uppfattas som viktigare än andra, men i praktiken innebär det en avvägning mellan de olika möjligheterna eller kraven när gatubyråkraterna fattar beslut inom ramen för sitt arbete (Schierenbeck 2003). Till detta ska också läggas de krav på resultat och effektivitet som präglar deras arbetssituation (Brodkin 2013b).

Trots att handlingsutrymmet inte innebär att gatubyråkraterna är fria att agera på egen hand, ger det enskilda individer ett stort inflytande över hur de gör politik. Rothstein menar att det i praktiken innebär att viktiga beslut om tilldelning av resurser eller utformning av offentliga tjänster utformas av lokala organ och enskilda tjänstepersoner (2010). Folkvalda politiker i nationella och lokala parlament har i många fall endast ett begränsat inflytande över utformningen av den offentliga

politiken såsom klienterna möter den (Blomqvist & Rothstein 2008, Rothstein 2010). Handlingsutrymmet har därför kallats ”demokratis svarta hål” på grund av svårigheten att utkräva ansvar (Rothstein 2010).

Handlingsutrymmets existens är inte något som behöver studeras – det finns där inbäddat i gatubyråkraternas uppdrag och arbetsformer. Vad som dock är empiriska frågor som behöver studeras är *hur* och *på vilket sätt* handlingsutrymmet tas i besittning eller inte, eftersom det påverkar hur politiken görs. Evelyn Brodtkin har uttryckt det på följande sätt: ”Discretion is neither good nor bad but the ‘wild card’ of implementation, likely to produce different results in different organizational contexts.” (Brodtkin 2007: 7).

Det är dock viktigt att slå fast att även om såväl offentligt anställda som individer som arbetar på privata företag kan förstås som gatubyråkrater och som en del av det offentliga åtgärdsprogrammet ser handlingsutrymmet olika ut. Tjänstepersoner som arbetar på statliga, kommunala eller landstingskommunala myndigheter har ett regelverk de måste följa och de kan utkrävas på ansvar. Vidare har även lärare på fristående skolor samt vårdpersonal på privata företag liknande regelverk som de arbetar efter. Företag och organisationer som har mindre reglerade avtal med myndigheter (som till exempel de lotsföretag och utbildningsföretag som analyseras i avhandlingen) måste givetvis följa vissa regler, men det kan inte jämföras med myndigheters regelverk. Det gör att handlingsutrymmet blir ännu mer av ett ”vilt kort” när politiken görs i dessa privata verksamheter (Brodtkin 2013b).

Forskning visar att gatubyråkraternas val att använda sig av handlingsutrymmet till viss del kan förutsägas. De rutiner, normer och system som styr deras arbete speglas också i användandet av handlingsutrymmet (Brodtkin 2007, 2008, 2011, Henman 2006, Lipsky 1980, Mik-Meyer & Villadsen 2013, Watkins-Hayes 2009, 2011). Lipsky (1980) menar att gatubyråkraterna utvecklar medvetna eller omedvetna handlingsstrategier för att hantera de krav som ställs på dem. Brodtkin (2011) talar om ett rutinmässigt användande av handlingsutrymmet, att gatubyråkrater utvecklar strategier för att underlätta arbetet och möta de

krav som ställs på dem. Vidare menar hon att byråkraterna inte bara hanterar de krav som ställs på dem, utan de anpassar sitt arbete utifrån de krav de möter i form av anpassningsstrategier (adaptive strategies). Brodtkin understryker att den politik som kommer ut är en politik som anpassats och omformats av gatubyråkraterna. Andra typer av strategier handlar om att minska arbetsbelastningen genom att standardisera bedömningar eller använda ekonomiska sanktioner för att sätta press på klienter (Brodtkin 2007, 2011, Handler 2006, Soss m.fl. 2011, 2013). I litteraturen talar man om strategier i form av "creaming" och "parking" som blivit allt vanligare i takt med krav på uppnådda resultat och effektivitet.³⁹ I den mån de kan väljer gatubyråkrater att satsa på klienter som är lätta att nå resultat med (så kallad creaming) medan de svårare fallen parkeras (Brodtkin 2007, 2011, Howe 1996, Soss m.fl. 2011). David Howe (1996) menar att kraven på uppnådda resultat också innebär att gatubyråkraternas arbete till stor del handlar om att klienterna ska göra saker, exempelvis delta i aktiviteter eller andra åtgärdsprogram. Varför de gör det ges mindre vikt än att de gör det. Statsvetaren Jessica Lindvert (2006) och företagsekonomen Anders Ivarsson Westerberg (2004) för liknande diskussioner om tjänstepersoner på central nivå. Lindvert summerar utvecklingen i förvaltningen med att det blivit allt viktigare för anställda att "göra saker rätt än att göra rätt saker". Det gör att gatubyråkraterna använder sig av handlingsutrymmet för att leva upp till de krav som ställs på dem i form av mätbara resultat (Brodtkin 2011). Statsvetaren Patrik Hall för en liknande diskussion om byråkratins utveckling, en utveckling han kallar för "managementbyråkrati". Hall menar att det är en byråkrati som använder sig av moderna företagsledningsidéer för att ägna sig åt att "administrera, styra, planera, kontrollera, redovisa, följa upp och informera om/dokumentera verksamhet, snarare än att operativt utföra denna verksamhet" (Hall, P 2010: 24).

Joe Soss, Richard Fording och Sanford Schram (2013) betonar att den här typen av strategier inte endast kan förklaras som enskilda individers ageranden, utan att de krav som ställs på gatubyråkraterna i form av organisatoriska strukturer, rutiner och prioriteringar driver dem till att

agera på ett visst sätt. Som jag diskuterat i kapitel två är den ideologiska och organisatoriska kontext de gör politik i något som påverkar gatubyråkraternas agerande. Precis som att de strategier som gatubyråkraterna utvecklar inte kan förstås som isolerade från den kontext de verkar i, är den makt som utövas i möten mellan klienter och gatubyråkrater inte enhetlig, sammanhållen, konstant eller förutbestämd (Mik-Meyer & Villadsen 2013). De organisationer som utför politiken genomsyras av logiker som präglar gatubyråkraternas ageranden. Mötet mellan klienter och gatubyråkrater inbegriper ofrånkomligen maktspel, något som också analysen visar, men det sker inom sociala strukturer som sätter gränser och formar gatubyråkraternas agerande (Brodtkin 2013 b, Henman 2006, Mik-Meyer & Villadsen 2013, Soss, Fording och Schram 2013, Watkins-Hayes 2009, 2011). Det gör att jag väljer att tala om strukturerande processer istället för strukturer då diskurser, normer, föreställningar, roller etcetera potentiellt görs och förhandlas av aktörer och det finns stora variationer dem emellan (Mik-Meyer & Villadsen 2013, Watkins-Hayes 2009, 2011)

Att kategorisera klienter är en central del av gatubyråkraternas arbete och något de behöver använda handlingsutrymmet för att göra. Lipsky menar att tjänstepersoner måste ge klienterna en byråkratisk identitet för att kunna utföra sitt arbete. Dessa identiteter sker utifrån vad Lipsky kallar *nödvändig stereotypifiering* och baseras på vissa antaganden om klienten. För arbetar inte tjänstepersonerna utifrån stereotyper kan de omöjligt hinna med att sköta arbetet och hinna tillfredsställa klienternas behov (Lipsky 1980). Det handlar dels om att gatubyråkraterna ska kunna systematisera och kategorisera klienterna i olika system, dels om att de ofta har en sådan arbetssituation där de snabbt ska placera in klienten i en kategori för att kunna ge den rätt hjälp eller rätt åtgärder. Mats Börjesson och Eva Palmblad som forskar i socialt arbete poängtegar att standardisering är nödvändigt då det inte är möjligt för välfärdsarbetare att behandla varje klient som ett unikt fall (2006). Dock är det inte så enkelt att klienter kan matchas rakt av mot ett lagrum, rubriken på en blankett eller en på förhand given kategori. Istället handlar det

om att ”böja, bända, transformera, skapa likhet och närhet till institutionellt givna kategorier” (Börjesson och Palmblad 2006: 43). Samtidigt kan också handlingsutrymmet bidra till att ifrågasätta kategorier då det ökar flexibiliteten att bända och böja för att även skapa olikhet.

Denna nödvändiga kategorisering är dock inte oproblematiserbar. Lipsky menar att gatubyråkraterna agerar inom institutioner och strukturer där rasism och fördomar institutionaliserats, vilket kan få implikationer:

Unsanctioned, persistent differentiation is supported by the racism and prejudices that permeate the society and are grounded in the structure of inequality. Differentiation is intrinsic to street-level bureaucracy, but social inequality supports it and helps account for the cleavages in terms of which differentiation takes place (Lipsky 1980: 115).

I en studie av integrationspolitik finns det ytterligare skäl att problematisera denna stereotypifiering. De klienter som etableringshandläggare, etableringslotsar och samhällskommunikatörer möter sorteras alla in under kategorin ”nyanlända”. Trots att de skiljer sig åt i form av utbildningsnivå, yrkestillhörigheter, arbetslivserfarenheter, kön, klassbakgrunder, ålder, sexuell läggning och könsuttryck blir de genom att omfattas av etableringsreformen en särskild kategori; nyanlända. Det gör handläggarnas, lotsarnas och samhällskommunikatörernas arbete speciellt, ty det sker utifrån den givna förutsättningen att klienten är ”invandrare”. Tidigare studier visar att gatubyråkrater tenderar att bemöta ”invandrarklienter” utifrån stereotypa föreställningar (Hertzberg 2003, Herz 2012, Mattsson, T. 2005, Neergaard 2004). Det innebär att handläggare, lotsar och samhällskommunikatörer riskerar att göra politik på ett sätt, för att koppla tillbaka till citatet av Lipsky, som innebär att rasism och fördomar får genomslag då stereotypifieringen ligger latent i integrationspolitiken. Därför bör görandet av sociala kategorier analyseras som ojämlikhetsprocesser – ty stereotypifiering är också en fråga

om makt. Genom att gatubyråkratperspektivet möjliggör en analys av handlingsutrymmet finns det en öppning att föra in en *intersektionell ansats*. Hur det sker utvecklar jag längre fram i kapitlet.

Ytterligare en faktor som påverkar hur handlingsutrymmet används är gatubyråkratens *professionella och sociala identitet*. Sociologen Celeste Watkins-Hayes (2009, 2011) menar att hur gatubyråkraten uppfattar sig själv utifrån social tillhörighet grundad på ”ras”, kön eller klass bidrar till hur byråkraternas professionella identiteter formas. Det räcker alltså inte att förstå gatubyråkraternas professionella identiteter som något som endast formas av organisatoriska dynamiker – de går inte att särskilja från sociala tillhörigheter. Hur gatubyråkraterna tänker på sig själva som tjänstepersoner och hur de positionerar sig utifrån olika sociala grupp tillhörigheter formar också deras värderingar och påverkar hur de använder sig av handlingsutrymmet (Watkins-Hayes 2009).

Professional and social identities form a mutually constitutive relationship with discretionary practices, and together they generate a great deal of flexibility in the performance of professional roles within bureaucratic milieus. Discretion emerges in part from what bureaucrats ”bring into” the organization and add to the institutional mix. This interacts with client dilemmas and organizational mandates, encourage bureaucrats to access and reassess their boundaries, goals motives, and investments to actively decide just what function they will serve with a particular client in a particular moment (Watkins-Hayes 2009: 33).

Gatubyråkraten är hos Watkins-Hayes långt ifrån den objektiva och opartiska tjänsteperson som utan att påverkas av egna ideal, identiteter och föreställningar verkställer de beslut den är ålagd. En tjänsteperson slutar inte vara kvinna, rasifierad eller medelklass när hon kliver över tröskeln till arbetet, utan det är också något hon tar med sig i hur hon ser på sitt arbete och de beslut hon tar. Tillsammans formar det hennes sociala och professionella identitet.

Watkins-Hayes menar att gatubyråkraternas användande av handlingsutrymmet är långt ifrån slumpartat och situationsbaserat utan produkter av byråkraternas professionella identiteter (2009, 2011). Som diskuterat ovan menar Brodtkin att gatubyråkraterna utvecklar strategier för att möta de krav som ställs på dem, det hon kallar ”routine discretion”. Genom att utgå från Watkins-Hayes går det att tala om strategier som formas utifrån gatubyråkraternas professionella och sociala identiteter – att detta rutinmässiga användande också påverkas av hur de ser på sig själva och sina klienter i relation till sociala tillhörigheter. Det påverkas också av de strategier, rutiner och processer som utvecklas i de organisationer där de arbetar och som de är med och formar. Görandets vilda kort kan med andra ord ha olika färger, valörer eller platser i hierarkin beroende på vem som lägger kortet.

HANDLINGSUTRYMMET SOM ANALYTISKT BEGREPP

Min förståelse av handlingsutrymmet ligger nära Watkins-Hayes då jag studerar hur gatubyråkraterna positionerar sig själva och tillskriver sina klienter olika positioner. Detta tal och hur de beskriver sig själva blir också hur jag förstår deras professionella och sociala identiteter. Vidare ser jag handlingsutrymmet som ett utrymme för förhandling som är inbyggt i gatubyråkraternas arbete och som de använder sig av i olika utsträckning i olika situationer, utifrån olika val och utifrån olika positioner (Brodtkin 2011, 2013b, Lipsky 1980). Dessa val kan förutsägas till viss del genom att strukturerande processer skapar ramar som kan sägas redan gjort en del av politiken; allt görande börjar med andra ord inte hos gatubyråkraterna då de måste förhålla sig till och agera inom ramarna. Vidare påverkar den hänsyn individerna måste ta till organisationen de arbetar på, de klienter de möter och de regler de förväntas följa, men också de krav på resultat och effektivitet som ställs på dem. Men samtidigt går inte allt att förutsäga eftersom det handlar om människor som har olika erfarenheter, åsikter och värderingar. Detta påverkar hur och på vilket sätt de utvecklar strategier. Detta förhandlande kan förstås i termer av det statsvetarna James March och Johan Olsen kallat för

lämplighetslogiker när de sökt förklara och förstå individers handlande och beteende (1989, 2004).

The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, rightful, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation (March & Olsen 2004: 2).

Enligt March och Olsen ställer individen sig tre frågor när den möter normer, regler och rutiner: Vad är det här för typ av situation? Vem är jag i denna situation? Vad är lämpligt att göra för en person som jag i denna situation? Utifrån hur individen ”besvarar” dessa frågor agerar denna sedan på det sätt hen finner mest lämpligt i den specifika situationen.

Jag har valt att koppla ihop March och Olsens diskussioner kring lämplighetslogiker med Evelyn Brodskins sätt att se organisationer på gatunivå som platser och arenor där policykonflikter äger rum (2013b, 2013c). Brodskin utvecklar inte i vilken form eller vad dessa konflikter innebär utan stannar vid att konstatera att de uppstår i relation till gatubyråkraternas arbete. Jag har valt att vidga begreppet till att också inbegripa situationer där gatubyråkraterna upplever ”krockar” mellan värderingar, normer och sociala förväntningar. Dessa konflikter uppstår inte endast i situationer då gatubyråkraterna har åsikter som skiljer sig från klienten de möter eller från vad som står i politiska direktiv eller riktlinjer, utan också när gatubyråkraternas egna värderingar kan komma att stå i motsättning till varandra – att de slits mellan olika positioner. Det konfliktbegrepp som används i analysen handlar i första hand inte om tydliga uppdelningar mellan gott och ont, bra eller dåligt eller rätt eller fel. Istället är jag intresserad av de situationer där individer

upplever konflikter som är mer komplexa och där de förhandlar fram ”lösningar” utifrån lojaliteter, värderingar, föreställningar och normer kopplat till såväl sociala tillhörigheter som de relationer gatubyråkrater behöver ta hänsyn till när de fattar beslut. Genom att vidga begreppet blir det lättare att identifiera hur och när gatubyråkraterna utvecklar strategier som kan förstås som att de gör motstånd mot de krav och förväntningar som ställs på dem och inte endast anpassar sig till eller möter kraven. Tillsammans med konfliktbegreppet blir också de frågor som March och Olsen menar att individer ställer sig själva ett sätt att operationalisera användandet av handlingsutrymmet. Genom att se hur gatubyråkraterna ”besvarar” dessa frågor går det att förstå hur de identifierar konflikten, hur de positionerar sig själva och hur de utifrån detta använder handlingsutrymmet för att lösa konflikterna och utföra arbetet på det sätt de finner mest lämpligt.

Som jag diskuterat ovan kan gatubyråkratperspektivet med fördel kombineras med teoretiska perspektiv som möjliggör analyser av ojämlikhetsprocesser. Det finns ett flertal studier som utgår från teorier kring gatubyråkratier och som analyserar hur politik görs i gatubyråkratin i relation till etnicitet/”ras” (Brussig & Knut 2013, Schram m.fl. 2003, 2009, Schierenbeck 2003), kön (Kaiser 2013, Stensöta 2013) eller både ”ras” och kön (Watkins-Hayes 2009, 2011) och även studier av representation i förvaltningen (Phillips 2000, Tahvilzadeh 2011, Watkins-Hayes 2011, Young 2002). Men generellt saknas det inom förvaltningsforskningen studier där görandet av politik studeras som ojämlikhetsprocesser och söker svar på vad det får för konsekvenser för politiken och hur. Evelyn Brodtkin betonar att det är ett område som väntar på att bli utforskat och menar att gatubyråkratier och gatubyråkrater har en avgörande roll för hur social status kopplad till ”ras”, etnicitet eller kön direkt eller indirekt förhandlas (Brodtkin 2013b). Det ska betonas att det finns en betydande litteratur från andra discipliner än statsvetenskap och förvaltningsforskning som studerar hur möten med välfärdsstaten kan förstås som ojämlikhetsprocesser, vilken har varit en viktig inspirationskälla. De återfinns inom etnologi (Hertzberg 2003), etnicitet och migration

(Bredström & Gruber 2015, Gruber 2007), socialt arbete (Börjesson och Palmblad 2006, Herz 2012, Lewis 2000, Mattsson, T. 2005, Mik-Meyer & Järvinen 2003, 2012, Sawyer 2012) och sociologi (Mulinari 2010, Nergaard 2004). Dock fokuserar dessa studier mer på möten, bemötande och reproducerande av stereotyper än på politik och saknar också den politiska kontext som gatubyråkratiperspektivet erbjuder.

Det är därför jag valt att sammanfoga teorier om gatubyråkratin med en intersektionell ansats. Där teorierna om gatubyråkratier och gatubyråkrater öppnar upp för analyser av hur politik görs när den omsätts till praktik, ger en intersektionell ansats de verktyg som behövs för att studera de komplexa processer som görandet av ojämlikheter innebär. Det är därför dags att diskutera hur jag förstår begreppet intersektionalitet och hur det fungerar som ett övergripande feministiskt ramverk för studien.

Att studera ojämlikheter: en intersektionell ansats

Det som idag diskuteras under begreppet intersektionalitet har en lång historia som brukar spåras tillbaka till den "svarta feminismens" rötter (black feminism) och kampen mot slaveriet (Crenshaw 2000, James & Sharpley-Whiting 2000).⁴⁰ Det är också som en del av feministisk aktivism där "svarta feminister" kritiserade "vita feminister" för att formulera problem som de inte kände igen som intersektionalitetsbegreppet vuxit fram. Där villkoren för kvinnor beroende på hudfärg eller ekonomisk ställning skiljer sig, går det inte heller att tala om att det är samma kamp som förs. Under 1980-talet började allt fler "svarta feminister" i akademiska sammanhang poängtera att ojämlikhet och förtryck inte kan studeras från vare sig en kategori eller additivt eftersom förtryckets komplexitet då går förlorad. I stället menade dessa forskare att "ras" interagerar med kön och klass (Anthias & Yuval-Davis 1993, Collins 1998, Crenshaw 1989, hooks 1989). I detta sammanhang introducerade juridikforskaren Kimberlé Crenshaw (1989) begreppet intersektionalitet för att illustrera vad som inträffar när en kvinna möter olika former av förtryck, såsom rasism och sexism. På ett liknande sätt som "svarta feminister" i USA och Storbritannien problematiserade "icke-vita" kvinnors utsatta

position, lyfte svenska migrations- och etnicitetsforskare redan under 1970- och 1980-talen fram de olika villkor som kvinnor som invandrat till Sverige lever under (Ålund 1977, 1991, Knocke 1986). Flera kategorier som kön, etnicitet, klass och även ålder ansågs leda till marginalisering.

Postkoloniala feminister och tredjevärldenfeminister har också kritiserat den västerländska feminismens föreställning om ett globalt systemskap och en universell kvinnlig gemenskap (Mohanty 2007, Spivak 2002). Även om de inte talar i termer av intersektionalitet har deras kritik mot västerländska feminister och synen på ett universellt systemskap många beröringspunkter med en intersektionell ansats. Genom att de problematiserar att globala klyftor och maktprocesser skapar olika villkor för olika kvinnor, möjliggörs också en analys av ojämlikheter som har sin grund i en kritik av det koloniala projektet. Postkoloniala feminister menar att det etnocentriska synsätt som präglat den "vita västerländska feminismen" blundar för andra maktdimensioner och skapar genom att tala om kvinnors intressen en falsk analytisk kategori. Chandra Talpade Mohanty har på ett talande sätt fångat kritiken i en enda mening: "Bortom systemskapet finns fortfarande rasismen, kolonialismen och imperialismen." (Mohanty 2007: 51).

"Svarta feminister", vissa migrations- och etnicitetsforskare och postkoloniala feminister har alla riktat kritik mot den vita medelklassfeminismens dominerande position när det gäller kunskapsproduktion kring kvinnors villkor. De förenas i utgångspunkten om nödvändigheten att se hur privilegierade positioner hänger samman och hur förtryck som gör "ras", kön och klass samverkar. Det är också utifrån den bakgrunden och det sammanhanget som intersektionalitetsbegreppet introducerades i Sverige i början av 2000-talet.⁴¹ 2002 kom boken *Maktens (olika) förklådnader* (de los Reyes m.fl. 2002) där Paulina de los Reyes, Irene Molina och Diana Mulinari kritiserade dominerande feministiska analyser för att blunda för frågor om rasism och förtryck baserat på föreställningar om "ras". De menade att makt är en multidimensionell konstruktion där kön, klass och "ras"/etnicitet är konstituerande principer och att ett sådant maktperspektiv saknats i svensk genusforskning.

Därför, poängterade de, behövs en problematisering av rasism som inte bara förkastar den som social praxis utan också lyfter fram hur erfarenheter av rasismen parallellt med klass och kön formar sociala identiteter (de los Reyes m.fl. 2002). För studien är denna förståelse av intersektionalitetsbegreppet central och studiens feministiska utgångspunkter har också en bakgrund i "svart feminism" och postkolonial teori.⁴²

Vad som är en intersektionell forskning och hur en sådan ska gå till är något som diskuterats av ett flertal forskare. Bland annat har intersektionalitetsbegreppet kritiserats för att vara alltför teoretiskt och för att inte ha operationaliserats tillräckligt (Davis 2008, Denis 2008). Leslie McCall (2005) menar till exempel att trots att intersektionalitet har blivit ett av de viktigaste paradigmen inom feministisk forskning, har det inte förts någon större diskussion kring dess metodologi. Metod- och analysverktyg är något jag ofta saknar i intersektionella studier, något jag försökt lösa genom att syntetisera den intersektionella ansatsen med det mer operationaliserbara gatubyråkratperspektivet. Vidare strävar jag efter att vara transparent och tydlig i mina diskussioner kring hur jag gått till väga analytiskt (se kapitel fyra). Statsvetaren Maria Carbin (2010) har framfört en liknande kritik och menar att begreppets styrka ligger i dess teoretiska ansats, men att det inte riktigt fungerar som analytisk utgångspunkt då kategorier riskerar att tas för givna. Denna kritik kan förstås i relation till de olika forskningsområden, discipliner, politiska engagemang och ontologiska ståndpunkter som intersektionalitetsforskning bedrivits utifrån (se McCall 2005). En viktig diskussion förs av Maria Carbin och Sara Edenheim (2013) som menar att intersektionalitetsbegreppet kommit bort från den kritik av den vita medelklassfeminismen som begreppet har sitt ursprung i. Istället ser de att begreppet tagit formen av en "all-inclusive"-feminism där maktanalysen tonats ned. Carbin och Edenheim (2013) talar om att det har skett en utveckling bort från de ontologiska ståndpunkter som "svarta feminist" och postkoloniala feminister introducerade begreppet utifrån och mot en mer liberal och konsensusorienterad förståelse av begreppet. Det går inte att tala om intersektionalitet som en teori eller ett enhetligt

perspektiv – utan sedan Crenshaw först lanserade begreppet har dess spridning också bidragit till att dess innebörd förändrats. Det är därför jag väljer att tala om intersektionalitet i form av en *ansats* och inte som en teori. För som Sumi Cho, Kimberlé Crenshaw & Leslie McCall (2013) konstaterar är begreppet mer ett sätt att tänka och en analytisk ansats än en teori. Det som gör en analys intersektionell menar de är:

Its adoption of an intersectional way of thinking about the problem of sameness and difference and its relation to power. This framing – conceiving of categories not as distinct but as always permeated by other categories, fluid and changing, always in the process of creating and being created by dynamics of power, emphasizes what intersectionality does rather than what intersectionality is (Cho, Crenshaw & McCall, 2013: 795–796).

Att tänka och förstå sociala kategorier som något som görs i samspel med varandra och att detta är processer av makt är grundläggande för hur jag förstår ojämlikhet. Jag har inspirerats av det McCall (2005) beskriver som ett intrakategoriskt förhållningssätt till intersektionalitet; att sociala kategorier vid en given tidpunkt representerar stabila och varaktiga relationer, men att forskaren också intar en kritisk hållning till kategorier, men utan att negligera levda erfarenheter inom sociala grupper. Tillsammans med maktperspektivet som finns i den ursprungliga förståelsen av begreppet blir ett intrakategoriskt förhållningssätt ett sätt att analysera görandet av sociala kategorier. Ty görandet av sociala kategorier är tätt länkat till makt, och det är också där jag ser intersektionalitetsbegreppets stora bidrag. Detta sammanfattas på ett klargörande vis hos de los Reyes och Mulinari:

Vår utgångspunkt är att kön transformerar och transformeras i mötet med klass, ”ras” och sexualitet. Denna transformering gör att dessa kategorier inte kan användas som isolerade analytiska redskap utan att samtidigt ge uttryck för en maktposition. He-

gemonin gör att dessa maktförhållanden inte behöver markeras. ”Kön” är vit, medelklass och heterosexuell så länge det inte finns en positionering som lyfter fram t.ex. ”ras”/etnicitet, klass och sexualitet (de los Reyes & Mulinari 2005: 99).

Jag delar Edenheim och Carbins (2013) kritik av att intersektionalitetsbegreppets ursprungliga maktkritik urvattnats. Genom citatet ovan vill jag därför knyta tillbaka till denna förståelse. Det är också därför jag är tydlig med att skriva fram begreppets ursprungliga hemvist och hur det vuxit fram ur såväl akademiska som aktivistiska sammanhang.

Men genom att tala om intersektionalitet som en ansats och inte som en teori, behövs en tydligare begreppsdiskussion. Jag har valt att använda mig av *rasifiering* samt *nationsskapande* för att göra intersektionalitetsbegreppet mer analytiskt hanterbart. Därför går jag nu vidare och diskuterar mer ingående hur jag förstår dessa begrepp.

”RAS” OCH RASIFIERING SOM DISKRIMINERANDE PROCESSER

I anglosaxisk forskning är ”ras” ett etablerat begrepp, medan det i Sverige och andra europeiska länder haft svårare att få genomslag. Det beror till stor del på att det associerats med rasbiologi och rasistiska föreställningar om att människor tillhör olika raser. Dock har ”ras” som analytiskt begrepp fått ett allt större genomslag i Sverige under det senaste decenniet, inte minst genom den postkoloniala forskningen och även den kritiska vithetsforskningen (se bland andra Ahlstedt 2016, Lundström 2007, Mattsson, K. 2005, Hübinette m.fl. 2012). Tobias Hübinette, Helena Hörnfeldt, Fataneh Farahani och René León Rosales menar att den främsta anledningen till att tala om ”ras” är att ”en betydande del av den svenska befolkningen diskrimineras och skiljs ut systematiskt från det som räknas som svenskt just på grund av sina föregivet ’icke-svenska’ anletsdrag, hud- och hårfärger, det vill säga icke-vita kroppar” (2012: 17). Denna diskriminering sker, medvetet eller omedvetet, genom uppdelningar utifrån visuella kroppsliga markörer som hudfärg, anletsdrag och färg och textur på hår. Genusvetaren Paula Mulinari och sociologen

Rebecka Selberg beskriver "ras" som ett begrepp som används "för att beskriva specifika skiktningssmekanismer baserade på rasistiska strukturer och föreställningar" (2011: 9). Genom begreppet *rasifiering* understryks också att "ras" och rasism är föränderliga till sina karaktärer och tar sig olika former. "Ras" är alltså något som görs, inte något som är. Sociologen Robert Miles, som utvecklade begreppet rasifiering (racialisation), menar att detta görande av "ras" innebär att vissa grupper skiljs ut och behandlas som avvikande. De faktorer som urskiljer och rangordnar vissa grupper av människor från andra skiljer sig mellan tid och plats.

In certain historical conjunctures and under specific material conditions, human beings attribute certain biological characteristics with meaning in order to differentiate, to exclude and to dominate: reproducing the idea of "race", they create a racialised Other and simultaneously they racialise themselves (Miles 1993: 44).

Med andra ord sker rasifieringen från två håll. Samtidigt som en "domgrupp" rasifieras så rasifieras "vi-gruppen" som dess motsats. Det är dock viktigt att påtala att rasifieringsprocesser inte endast är något som sker i interaktion mellan individer, utan dessa processer opererar också på samhällsnivå – i institutioner och samhällsliv. Kulturgeografen Irene Molina betonar att de är varandras förutsättning, rasifieringsprocesser i samhället förutsätter existensen av rasifierade individer (2005). Det är också utifrån detta som rasifiering i avhandlingen förstås, som processer som skapar överordning för vissa grupper medan andra underordnas. Rasifiering sker både på en institutionell och strukturell nivå, och i möten människor emellan. Dock ser jag inte att mötena mellan människor kan frikopplas från den institutionella och strukturella nivån. Precis som görandet av politik förstår jag rasifieringsprocesser som något som sker inom denna kontext och att dessa processer också skapar och reproducerar institutioner och strukturer.

Här är det viktigt att åter poängtera att sociala positioner alltid görs i samspel och att dessa positioner också är kopplade till ekonomisk

över- och underordning. Här menar jag likt Irene Molina (2005) att rasifiering får materiella effekter. Föreställningar om "ras" har och har haft högst påtagliga konsekvenser för individers liv och därför är det viktigt att analysera "hur, varför och med vilka effekter sociala meningar förknippas med rasmässiga särdrag, som konstruerats inom specifika politiska och socioekonomiska sammanhang" (Molina 2005: 104). Sociologerna Diana Mulinari och Anders Neergaard har utifrån ett liknande perspektiv uttryckt det som att rasifiering är "en social process där ideologiska konstruktioner får materiella effekter" (Mulinari & Neergaard 2004: 31). En analys av ojämlikhetsprocesser måste därmed också vara en analys av sociala och ekonomiska positioner. Robert Miles menar att rasism är den ideologi som länkar rasifierade grupper med en särskild ekonomisk position. Han ser att exkluderande samhälleliga praktiker inte endast kan förklaras som effekter av rasism utan måste förstås som beståndsdelar av en större struktur av ekonomiska ojämlikheter. Som exempel diskuterar Miles hur personer som migrerat till västländer, liksom deras barn, över lång tid tenderat att hänvisas till okvalificerade och manuella arbeten:

Where they have been racialised, where racism has been expressed and where exclusionary practices have occurred migrants and their children have been often (although not exclusively) confined to certain economic positions within the working class, occupying semi- and unskilled manual jobs. More recently, with the crisis of capital accumulation and the restricting of capital, racism and exclusionary practices have served to exclude a proportion of migrants and their children completely from the labour market, locating or relocating them within relative surplus population (Miles 1993: 51).

Hos Miles är det inte migrationen i sig som skapar underordning, utan den rasifiering som sker *genom* migrationen. Västerländska (läs ljushyade) migranter utsätts inte för rasifiering på samma sätt och får därför inte samma underordnade positioner på arbetsmarknaden (Miles 1993).

För en studie som denna där integrationspolitik står i fokus blir detta viktigt, ty den rasifiering som sker genom att människor migrerar till Sverige och sedan blir föremål för en politik där de ska integreras kan också förstås som processer av ojämlikhet.

Floya Anthias och Nira Yuval-Davis understryker att frågor som egentligen handlar om socioekonomiska och politiska villkor tenderar formuleras i termer av "ras" (Anthias & Yuval-Davis 1993, Yuval-Davis 1997). Denna sammanlänkning får effekter som att klassklyftor och ekonomiska orättvisor tonas ned. I en svensk kontext blir denna sammanlänkning tydlig i just debatter om och kring "integration" där fattigdom och utsatthet tenderar att försvinna till förmån för andra förklaringar. Genom att "bristande integration" förklaras som att "invandrare" inte vill integrera sig i samhället frikopplas "ras" från utsatthet och ekonomiska positioner. Problemet flyttas från strukturella segregeringseffekter till att handla om individers ovilja att integrera sig (Molina 2011, de los Reyes m.fl. 2014). Jag ser likt Anthias och Yuval-Davis att klass görs i samspel med rasifierade och bekonade processer. Genom att de knyter klass inte "bara" till arbete och arbetsmarknad, utan ser att klass görs kopplat till sociala positioner inkluderas också hur individer kan positioneras klassmässigt utifrån exempelvis utbildningsnivå. Dock är görandet av "ras", kön och klass som Anthias och Yuval-Davis understryker, nära kopplat till föreställningar om *nation* och *nationalitet* (Anthias & Yuval-Davis 1993, Yuval-Davis 1997).

Hur "svenskhets" görs är högst relevant i en studie av integrationspolitik. Därför kommer jag nu som sista anhalt i detta kapitel diskutera hur nationsbegreppet förstås och används i avhandlingen.

NATIONEN SOM GRÄNSDRAGARE

Det integrationspolitiska området är speciellt genom att det delar upp samhället i två delar: "svenskar" och "invandrare". Denna tydliga uppdelning skapar två urskiljbara grupper, de som tillhör nationen och de som ska integreras i denna: "svenskarna" och "invandrarna". Förändringspotentialen ligger på så sätt hos "invandrarna", det är de som

behöver anpassa sig. För att förstå rasifiering i en svensk kontext är *in-vandrare* och *invandrarskap* kopplat till *nation* centralt.

Statsvetaren Benedict Anderson beskriver nationen som en "föreställd gemenskap" (Andersson 1993). Den är föreställd genom att medlemmarna av en nation trots att de aldrig kommer att träffas eller lära känna mer än en minoritet av nationens medlemmar ändå lever i föreställningen om att de delar en gemenskap. Det är bland annat dessa föreställningar som bildar det kitt som binder nationen och dess medlemmar samman, det som skapar ett "vi". Anderson har dock kritiserats för att inte se hur dessa gemenskaper också ska förstås i termer av exkludering, att det för att skapa en gemenskap också krävs att det finns de som inte inkluderas (se bland andra Balibar 1991, Balibar & Wallerstein 2002). Étienne Balibar och Immanuel Wallerstein (2002) menar att nationsskapandet är tätt länkat till gränsdragningar som görs utifrån föreställningar om "ras" och etnicitet. Idén om att nationen är etniskt och kulturellt homogen gör också att majoritetsbefolkningen kan ställa krav på dem som inte inkluderas i denna majoritet. Balibar (2002) kallar detta för en rasism utan raser och en kulturell rasism då denna rasisms dominerande tema inte är det biologiska arvet utan "de kulturella skillnadernas orubbliga karaktär". Balibar menar att biologiska kännetecken och kulturell essentialisering smälter samman och tenderar att förklara skillnader utifrån essentialistiska föreställningar om "kultur". I stället för att peka ut vissa grupper eller folk som överlägsna andra talar den "bara" om det skadliga i att avskaffa gränser och det oförenliga mellan olika livsstilar och traditioner. För att återvända till Miles kan dessa rasismer beskrivas i termer av rasifieringsprocesser. De är tydliga illustrationer av hur "ras" och rasism är föränderliga till sin karaktär och också resultatet av sociala och historiska processer.

För att förstå hur "svenskhets" och "svensk kultur" görs i relation till kön och hur det kan analyseras som rasifieringsprocesser i görandet av integrationspolitik, är jämställdhet som nationell gränsdragare centralt. "Nationen är mer omslutande än vi normalt föreställer oss", skriver statsvetaren Maud Eduards när hon diskuterar hur den nationella

gemenskapen är kopplad till föreställningar om kön (2007: 19). En del av detta könade omslutande fångas i Maria Jansson, Maria Wendt och Cecilia Åses (2011) diskussioner om det de kallar en svensk "jämslälldhets-nationalism". De menar att jämslälldhet gått från att vara ett politikområde till att bli en allt viktigare del av den nationella identiteten. I stället för att som tidigare varit en fråga om demokrati, jämlikhet eller politisk förhandling är det nu något som "vi svenskar" bara är. Denna svenska jämslälldhet fungerar också som en statusmarkör i internationella sammanhang där kvinnor och framför allt kvinnors villkor uppfattas som ett mått på civilisation (Jansson m.fl. 2011).

Att jämslälldhet och kvinnors villkor ses som civiliserat är också en del av en större berättelse om västländer som mer utvecklade och moderna är andra delar av världen. Kulturteoretikern Stuart Hall (1996) menar att föreställningar om "det västerländska" (the west) som modernt och "de andra" (the rest) som underutvecklade bygger på en syn som grundlades under upplysningen och fortfarande dominerar. Detta moderniseringstänkande menar Hall är sammanlänkat med idéer om att världens olika regioner befinner sig i olika utvecklingsstadier där "väst" är längst fram av alla (Hall, S 2011). Sociologen Håkan Thörn (2001) diskuterar hur föreställningar om utveckling och modernitet används för att dra gränser mellan "vi och dom". Han menar att den europeiska nationalismen och den nationella identiteten är ett "barn av upplysningens modernitet". Nationalismen som vi känner den, säger Thörn, är både som politiskt projekt och diskurs djupt förbunden med moderniteten. Det moderna nationsbegreppet bygger per definition på att dra gränser mellan oss och de andra och därmed skapa främlingar. Detta modernitetstänkande och kunskapsideal har också en central plats i föreställningar om "svenskhet". Paulina de los Reyes (2011) menar att modernitetsidealet och egenskaper som förnuft, sekularism och upplysning konstituerar en västerländsk hegemonisk feminism. Det är också ur denna kontext som föreställningen om den svenska jämslälldhetsmodellen som ett lyckat undantag och ett uttryck för nationell överlägsenhet är sprungen (de los Reyes 2011).

Vad innebär detta då mer konkret och hur använder jag det för att analysera görandet av integrationspolitik? Som kapitel två visar är jämställdhet ett "värde" som fått en mer central position inom det integrationspolitiska området i flera europeiska länder, något som handlar om att könade kroppar och föreställningar kring "ras" spelar centrala roller för att skapa och reproducera berättelser om nationella gemenskaper och nationella identiteter (Yuval-Davis 1997). Identiteter, såväl kollektiva som individuella, är specifika former av kulturella narrativ som bidrar till att skapa större berättelser om vad nationen är. Dessa narrativ konstruerar också likheter och skillnader mellan "vi och dom" (Yuval-Davis 1997):

In contemporary Europe an "Other" could be, for example, a migrant, a black person, a member of an "old" or a "new" minority, somebody from another religion, someone who speaks with another accent, someone who comes from another region: in some situations and to some people, any, all or none of the above could become the "other". In other words, any culturally perceived sign could become a boundary signifier to divide the world into "us and them" (Yuval-Davis 1997: 47).

Citatet visar på ett talande sätt att görandet av "dom" och den "kulturella rasism" som Balibar (2002) talar om inte är knutna till ett specifikt utseende eller hudfärg, utan att det räcker med att något upplevs som kulturellt avvikande för att skapa gränser mellan "vi och dom". Dessa berättelser och görandet av "vi och dom" är ofta sammankopplade med egenskaper som de som inte inkluderas i nationen har svårigheter att tillskansa sig. Anthias och Yuval-Davis (1993) menar till exempel att "engelskhet" är nära förknippat med ett "engelskt utseende" och en "engelsk kultur" som går långt tillbaka och därmed blir omöjliga för "utlänningar" att få tillgång till. Med andra ord kan vissa utlänningar aldrig inkluderas i den nationella gemenskapen fullt ut. Diskussionen kan också föras i svensk kontext där "invandrare" ställs mot "svenskar". I linje med Anthias och Yuval-Davis argumenterar kulturgeografen Katarina

Matsson för att det finns en koppling mellan "svenskhets" och "vithet". Att "se svensk ut" och "ha ett svenskt utseende" likställs oftast med att vara blond och ha blå ögon (Matsson, K 2005, se också Matsson, K & Pettersson 2007). När en person har svart hår eller har en hudfärg som inte upplevs som tillräckligt "vit", ses denna inte heller som "svensk" och inkluderas inte i den nationella gemenskapen. Det kan också förstås som rasifieringsprocesser där "icke-vita" kroppar skiljs ut som avvikande och underordnas de kroppar som ses som vita och därmed svenska.

Det är i relation till görandet av "svenskhets" som begreppet "invandrare" och görandet av invandrarskap ska förstås. Kamali och de los Reyes menar, likt Anthias och Yuval-Davis diskussion om "engelskhets", att "svenskhets" betecknar en position som är omöjlig att nå för "invandrarna", eftersom dessa per definition befinner sig utanför "svenskhets". Invandrarskap kan därför förstås som ett "tillstånd" som går i arv från generation till generation (Kamali & de los Reyes 2005). Det spelar ingen roll om en person är född och uppvuxen i Sverige ty hudfärg, hårfärg, släktband, namn, religion, accent, bostadsområde eller något "kulturellt" avvikande kan ändå göra denna person till en "annan" – en "invandrare". I en analys av invandrarbegreppet konstaterar idéhistorikern Amanda Peralta att det enda invandrarbegreppet gör är att definiera någon utifrån vad denna *inte* är, nämligen svensk, och att begreppet är helt tomt på positivt innehåll (Peralta 2005). Det blir ett epitet som sätts framför andra ord för att betona en avvikelse (invandrarbarn, andra generationens invandrare, invandrarungdomar, invandrarkultur, invandrarpolitikerna och så vidare). Epitetet "invandrare" menar Peralta bidrar till att stämpla och särskilja "de andra" som annorlunda, som speciella, som problem och hålla dem utanför och avskilda från samhället (Peralta 2005, se också Knoke 1991, 1997, Boréus 2005).

Nationens roll som gemensamhetskapare är viktig för att förstå hur könade och rasifierade processer verkar i samhället. Dessa kopplas inte sällan till "kultur" och föreställningar kring "svenskhets", "invandrare" och "kulturella skillnader". Detta blir inte minst viktigt inom det integrationspolitiska området som utgår från att det är en förutbestäm

grupp ("invandrare") som ska integreras i den ("svenska") nationella gemenskapen. Det är också något som påverkar integrationspolitikens utformning och utgångspunkter. Ty som statsvetaren Patrik Hall (2000) visat integreras föreställningar om nationen och det nationella i statliga institutioner. Eftersom jag studerar integrationspolitik och hur den görs, blir detta perspektiv viktigt.

För att sammanfatta: de teoretiska verktyg jag använt för att analysera hur den svenska integrationspolitiken omsätts i praktik är huvudsakligen hämtade från teorier om *gatubyråkratier* och *gatubyråkrater* utifrån en *intersektionell ansats*. Det är perspektiv som ger mig verktyg att analysera hur görandet av politik också kan vara ett görande av ojämlikheter och hur detta kan förstås som processer av makt. Litteraturen om gatubyråkrati och gatubyråkrater har givit mig verktyg för att analysera organisationers och individers roll som aktörer i görandet av politik och hur de spelar en avgörande roll för att forma integrationspolitiken. Genom att analysera handlingsutrymmet möjliggörs analyser av hur detta görande sker. Vidare innebär det vidgade gatubyråkratibegreppet att även privata företag och organisationer kan inkluderas i analyser av hur politik görs. Detta är inte minst viktigt då privata aktörer har en stor roll i den reform som analyseras i avhandlingen. Den intersektionella ansatsen möjliggör en utveckling av hur dessa normer, föreställningar och identiteter också kan analyseras som ojämlikhetsprocesser. Det tillför ett maktperspektiv som ofta saknas i gatubyråkratiperspektivet. Genom att se att "ras", kön och svenskhet görs i samspel med varandra öppnar analysen upp för att politiken kan göras olika beroende på hur gatubyråkraterna positionerar sig själva och sina klienter. Vidare har jag visat att gatubyråkraternas erfarenheter av förtryck kan påverka hur de använder sig av handlingsutrymmet. Genom att analysera såväl dessa erfarenheter som det samspel i vilka sociala tillhörigheter görs förfinas konfliktbegreppets analytiska potential. Med utgångspunkt i begreppen *rasifiering* och *nationsskapande* har jag dessutom kunnat slå en teoretisk bro mellan den övergripande intersektionella ansatsen och den empiriska analysen.

4. Metod, material och analysarbete

I kapitel tre beskrev jag vilka teoretiska utgångspunkter och begrepp som används för att analysera studiens empiriska material. Men för att länka samman teori och empiri krävs det en metod. Det är med ambitionen att förtydliga den ömsesidiga relationen mellan empiri och teori som kapitlet skrivs (Selberg 2012). Ty det är denna länk som möjliggör en analys av den trassliga empiriska verklighet studien vill bidra till att nysta upp. Jag utgår från teorier som förstår politik som något som görs när den omsätts i praktik. Det gör att mitt analytiska fokus riktas mot de platser där politik görs och de individer som arbetar där. För att kunna studera detta har jag arbetat med etnografiska metoder. Det är också om hur empirin blivit till, analyserats och skrivits fram för att slutligen bli till färdig avhandlingstext som kapitlet handlar. Upplägget ser ut som följer: Först definieras hur jag förstår etnografisk metod och hur jag ser på min roll som forskare. Sedan diskuteras val av studieobjekt och hur fältarbetet gått till. I samband med detta diskuteras också etiska överväganden. Efter det diskuteras hur materialet samlats in och med vilka metoder. Avslutningsvis redogör jag för hur analysarbetet sett ut.

Etnografisk metod: för att förstå och förklara samtiden

Sociologen Patrik Aspers beskriver etnografisk metod som kvalitativa mellanmänniska metoder där forskaren interagerar med informanterna och använder metoden för att förstå och förklara samtiden (Aspers 2011). Aspers sätt att se på etnografi ligger nära det sociologen Dorothy Smith kallar *institutionell etnografi* (2005). Hon beskriver i liknande

ordalag etnografi som en metod för att förstå hur saker hänger ihop och fungerar och menar att nyckeln till detta är att studera människors vardagsliv och arbete. När Smith talar om att förstå världen gör hon det utifrån en feministisk utgångspunkt och betonar att makt, kunskap och vetenskap är intimt sammanvävda. Här ser jag likt Smith att forskningen är en del av kunskapsproduktionen, vilket gör att det inte finns objektiva forskare som står ”utanför” det de studerar. Mitt sätt att se på forskarens roll har inspirerats av Smith och andra feministiska teoretiker som menar att forskaren är involverad i kunskapsproduktionen som subjekt och också skapar kunskap (Harding 1986, Haraway 1988, Skeggs 1997, Mulinari, D. 2005). Vem forskaren är och utifrån vilken position hen skriver är också viktigt för att förstå vilken kunskap som produceras. Sociologen Diana Mulinari tydliggör hur feministisk etnografisk forskning inte endast bidrar till att skapa ny kunskap utan också till att ifrågasätta det som ses som objektiv kunskap:

Den ifrågasätter deterministiska och mekaniska förklaringsmodeller som baseras på en monolitisk förståelse av sociala identiteter, dvs. mekaniska förklaringsmodeller som grundats i brist på analytisk reflektion av de komplexa och heterogena formerna för interaktion och de föränderliga och förhandlingsbara sociala positionerna som kännetecknar forskningsprocesser (Mulinari, D. 2005: 117).

Med andra ord är det interagerande som Aspers talar om också en del av kunskapsproduktionen. Jag ser därmed att jag som forskare inte endast förklarar och förstår samtiden, utan också konstruerar den genom min forskning. De val jag gör i form av teoretiska utgångspunkter påverkar hur samtiden framställs och förstås i avhandlingen. Jag som forskare kan aldrig vara helt neutral eller distanserad från det jag studerar. Vem jag är, hur jag ser ut, vilka frågor jag ställer och inte minst hur jag tolkar materialet gör att jag också är ett aktivt subjekt i kunskapsproduktionen. Influerad av Donna Haraways diskussioner om att synliggöra

forskarens position tillåter jag mig att ta plats i studien (Haraway 1988). Det sker genom den reflexiva ansats som metodavsnittet är skrivet utifrån och som jag ser som en del av kunskapsproduktionen och forskningsprocessen. Som forskare har jag ett ansvar vad det gäller att ifrågasätta mekaniska förklaringsmodeller, men också att tydligt reflektera och redogöra för hur forskningsprocessen gått till. Inte minst viktigt är det i relation till de människor som låtit mig följa med i deras arbete och ställt upp på att intervjuas och observeras. Även om empirin skapas i mötet mellan mig och mina informanter, är det till syvende och sist jag som har sista ordet i tolkning och framställning (Thomsson 2002, Mulinari, D. 2005).⁴³ Som forskare har jag makten över deras tal och handlingar genom att jag tolkar dessa – det ger mig en maktposition som jag är skyldig att ta ansvar för.

I kapitel tre diskuteras hur och varför en intersektionell ansats är viktig för att kritiskt granska görandet av sociala kategorier. En intersektionell ansats handlar inte endast om ett teoretiskt raster som kan läggas över empirin, utan fungerar också som en viktig utgångspunkt för att se mitt eget sätt att göra och förhålla mig till sociala kategorier. Diana Mulinari talar om "forskningsmakt" och hur forskarens egen position får betydelse för hur denne skriver fram sina resultat:

Att positionera sig är inte att konstatera de maktskillnader som ofta skiljer oss från våra informanter. Det är att teoretiskt förstå hur dessa skilda erfarenheter skapar kontexter för vad som kommer att sägas, vad som kommer att frågas efter, och vad som kommer att bli uttalat. Det är att kontinuerligt reflektera över den egna närvaron i forskningsprocessen, den egna rollen i konstruerandet av de texter som ska presenteras som informanternas egna ord (Mulinari, D. 1999: 49).

Som forskare har jag en privilegierad position som jag under hela avhandlingsarbetet försökt vara medveten om och kritiskt förhålla mig till. Ty som Mulinari skriver handlar det inte om att konstatera att makt-

skillnader finns, utan att teoretiskt förstå dem. Mina informanter har helt andra erfarenheter och upplevelser av att leva, arbeta och finnas i Sverige än vad jag har. Det handlar såväl om de informanter som jag ”delar” exempelvis ålder, kön eller hudfärg med som de som jag har färre gemensamma beröringspunkter med. Här har jag hela tiden försökt vara medveten kring den problematik som Irene Molina (2010) lyfter kring hur forskare positionerar sig. Hon menar att en positionering som ”jag är en vit forskare” riskerar att representera vitheten som en fast, essentiell kategori. Det handlar här, för att återvända till Diana Mulinari, inte om att konstatera att maktskillnader finns utan att förstå dem. När jag har analyserat och skrivit fram informanternas berättelser och mina fältanteckningar har jag hela tiden försökt vara vaksam på ”likheter” och ”olikheter” mellan mig som forskare och informanterna för att undvika att reproducera essentiella kategorier.

Efter att ha diskuterat mina epistemologiska utgångspunkter och hur de påverkat såväl val av metod som sätt att skriva metodavsnittet, riktar jag nu fokus mot hur arbetet med materialinsamlingen gått till, det vill säga fältarbetet.

Etableringens fält: val av studieobjekt

Det mer praktiska arbetet med studien inleddes våren 2011. Jag hade året innan läst in mig på det integrationspolitiska området och börjat få en bild av vad etableringsreformen innebar ”på papperet”. Jag hade bestämt mig för att intervjua personer som arbetar inom etableringsreformen.⁴⁴ Etableringshandläggare såg jag som en självklar grupp att studera då de arbetar på Arbetsförmedlingen och har en direktkontakt med nyanlänkade. Eftersom jag var intresserad av etableringslotsarnas arbete och ville veta mer om LOV-upphandlingar beslöt jag att också inkludera dem i studien. Lotsarna hade getts en stor roll i utförandet av integrationspolitiken vilket påverkade mitt urval. Den sista gruppen, samhällskommunikatörer, har dock en mindre roll i etableringsreformen, men var en ny typ av utbildning som infördes i samband med etableringsreformen.

Att välja är också att välja bort. Precis som att jag valt att inkludera

vissa aktörer i studien har jag valt bort andra. Ett första urval skedde i form av att jag ville studera de aktörer som lanserades i och med reformen. Det gjorde att SFI-lärare valdes bort. Jag har valt bort andra funktioner på Arbetsförmedlingen: chefer, psykologer och också tjänstepersoner på central nivå. Likaså har jag inte inkluderat andra myndigheter eller organisationer som arbetar med nyanlända då de inte har en lika central roll som Arbetsförmedlingen och etableringslotsarna.

Dock var jag osäker på vad arbetet som etableringshandläggare innebar mer konkret, vilka arbetsuppgifter som ingick och hur arbetet var organiserat.⁴⁵ Jag övervägde om jag skulle komplettera intervjuerna med ytterligare metoder. Jag valde därför att göra en "förstudie", för att som Aspers konstaterar måste forskaren ha en viss grundläggande vardaglig och praktisk kännedom om det den ämnar studera (Aspers 2011). Jag hade en begränsad kunskap om hur det faktiska arbetet med nyanlända kunde se ut, vilket gjorde att jag insåg att jag behövde ge mig ut på fältet. Jag ringde helt enkelt upp ett arbetsförmedlingskontor som låg i Storstockholm där jag bor och undrade om det fanns någon person hos dem som kunde tänka sig att bli intervjuad.⁴⁶ Jag hade tur och fick namnet på en person som jag bokade in ett möte med. Att lämna teorier, litteratur och regeringsdokument för fältet blev ett sätt att närma mig studiens syfte utifrån ett empiriskt perspektiv. Mer konkret innebar förstudien att jag gick bredvid en handläggare på ett arbetsförmedlingskontor under ett par dagar. Där fick jag en bild av hur det dagliga arbetet på ett kontor kan se ut, vilka möten som kunde äga rum, vilka frågor hen ställde till klienterna och vad de frågade handläggaren om. Jag fick en större förståelse av hur miljön på en arbetsförmedling kan se ut, vilka tider människor rör sig där och hur de rör sig. Jag intervjuade också handläggaren samt en av dennes kollegor. Jag genomförde också några mindre intervjuer med ett par klienter för att få ytterligare perspektiv. Även om mitt fokus ligger på gatubyråkraterna gav samtalen med klienterna en bredare bild av reformen. Det som stod klart efter förstudien var att observationer av arbetsplatser och möten skulle utgöra ett bra komplement till intervjuer för att få en

djupare förståelse av gatubyråkraternas arbete. Jag kände mig nu redo att börja fältarbetet.

TILLTRÄDE TILL FÄLTET OCH ETISKA ÖVERVÄGANDEN

Jag valde att fortsätta fältarbetet på arbetsförmedlingskontor i Storstockholm.⁴⁷ De handläggare som deltog i förstudien hade gett mig kontaktuppgifter till några kollegor. Jag kontaktade dessa och fick ytterligare namn på handläggare. Det har alltså skett ett så kallat *snöbolls-urval*, att informanter fungerar som kontaktvägar till ytterligare informanter – snöbollen rullar vidare och blir större och större (Esaïasson m.fl. 2007). Jag skrev också ett mejl till cheferna på de arbetsförmedlingskontor i Storstockholm som arbetar med nyanlända. I mejlet förklarade jag vad mitt projekt handlade om och att jag var intresserad av att komma i kontakt med etableringshandläggare. Jag fick via dessa mejl kontakt med ytterligare handläggare och kunde boka in intervjuer med sammanlagt tio stycken. Av dessa hade samtliga universitetsutbildning, några av dem på avancerad nivå.⁴⁸ Åtta stycken var kvinnor, två var män. Tre av handläggarna hade själva erfarenhet av att migrera till Sverige. Handläggarna arbetade på åtta olika kontor utspridda över Storstockholm och åldersspannet låg mellan 25 och 60 år. De äldre hade arbetat inom Arbetsförmedlingen i flera decennier, medan de yngre arbetat ett par år på myndigheten.⁴⁹

Att det blev just tio stycken handläggare var inte självklart utan föll sig så utifrån de svar jag fick på mina efterlysningar. I metodlitteraturen används "teoretisk mättnad" som ett sätt att beskriva den punkt när ytterligare intervjuer känns överflödiga då svaren "är de samma" (Esaïasson m.fl. 2007). Nu skulle jag inte gå så långt som att säga att det var "samma svar" i mina intervjuer, men efter åtta genomförda intervjuer kände jag att flera svar och resonemang återkom. Det gjorde att jag valde att inte boka in fler intervjuer, utan genomförde de två sista som planerat men stannade där. Fyra av dessa handläggare har jag också observerat, det vill säga följt med dem när de träffat klienter och utfört andra arbetsuppgifter. Att det blev just fyra beror på att det var det antal som

sade att jag fick observera dem i deras arbete. Jag följde med dessa handläggare mellan en och tre dagar.

Medan mitt tillträde till fältet skett relativt enkelt när jag intervjuade etableringshandläggare, hade jag inte samma dörröppnare in till något lotsföretag. Jag skickade på vinst och förlust ett efterlysningsmejl till samtliga lotsföretag som listat sig hos Arbetsförmedlingen och uppgett att de hade verksamhet i Stockholms län. Totalt rörde det sig om 60 stycken. Jag fick ganska snart några positiva svar, men betydligt färre än vad jag hoppats på. Jag började boka in möten med dessa. Dock var det flera lotsar som bokade om tider och slutligen aldrig hörde av sig igen. Det var med andra ord inte helt lätt att hitta informanter och de jag fått kontakt med kom i de flesta fall från större utbildningsföretag. Det här gjorde att jag har kontaktat vissa typer av företag och bitt dem medverka i studien, jag har alltså gjort ett aktivt val i en större utsträckning än vad som skedde med etableringshandläggare. Det finns flera anledningar till att det har varit svårare att hitta lotsar som velat medverka i studien. För det första finns det en helt annan tradition av insyn och öppenhet hos myndigheter än hos privata företag. För det andra har flera av de lotsar jag intervjuat ställt upp utanför sin ordinarie arbetstid, de hade inte i samma utsträckning som etableringshandläggarna möjlighet att göra det inom ramen för sin tjänst.

Fördelningen av lotsar jag intervjuat ser ut som följer: Fem kvinnor och fem män. Hälften av lotsarna arbetade på utbildningsföretag av varierande storlek. Tre drev egna företag med få eller inga anställda och två var anställda på mindre firmor. Sex av dem hade själva migrerat till Sverige. De hade alla akademisk utbildning och var mellan 25 och 60 år. Dock går det inte på samma sätt att tala om teoretiskt mättnad då lotsarnas svar i större utsträckning skilde sig från varandra än etableringshandläggarnas. Min bedömning är att jag ändå fått en bredd på olika typer av lotsföretag och detta i kombination med att det var svårare att hitta informanter gjorde att jag valde att stanna där. Totalt har jag intervjuat tio lotsar och observerat fem. Även här observerade jag de lotsar som erbjöd mig möjligheten. En av lotsarna har jag observerat, men inte

intervjuat eftersom han inte ansåg sig ha tid med det. Det innebär att mina observationer inte täcker upp alla typer av lotsföretag, jag har till exempel inga observationer från de lotsar som drev egna firmor. Observationerna sträckte sig mellan en och två dagar.

Den sista gruppen som ingår i min studie är samhällskommunikatörer, personer som undervisar och leder kurser i samhällsorientering. I Stockholms län har 25 kommuner en gemensam organisation för detta, *Centrum för samhällsorientering i Stockholms län*. Detta kansli anlitar i sin tur privata utbildningsföretag för att hålla de kurser som det finns behov av. Jag hörde av mig till företagen och bad att få komma i kontakt med samhällskommunikatörer. De skickade ut förfrågningar bland sina kommunikatörer, men gensvaret var lågt. Jag fick i alla fall kontakt med ett par personer och när jag träffat dem började jag förstå varför få svarat på min efterlysning. De kommunikatörer jag träffade hade inga fasta anställningar, deras tjänster var utformade så att de ansvarade för en eller ett par kurser åt gången. Fanns det behov av ytterligare kurser kopplades samhällskommunikatörerna in igen, men utan någon längre framförhållning. Totalt har jag intervjuat och observerat tre samhällskommunikatörer under en dag vardera. Utbildningarna hålls på klienternas modersmål, något som gjorde det svårt för mig att förstå vad som sades. Men jag valde trots det att observera samtliga kommunikatörer under en arbetsdag. De är alla män, 40–55 år, som migrerat till Sverige och har universitetsutbildning på avancerad nivå. Jag har med andra ord intervjuat ett mindre antal samhällskommunikatörer än handläggare och lotsar, men de utgör också en mindre del av reformen. Dock är de ändå viktiga för att förstå vad som sker på gatunivån och inte minst för att ge en bild av vilka dessa personer är och hur de arbetar och under vilka villkor.

Den större delen av fältarbetet ägde rum mellan 2012 och 2013. I realiteten har materialinsamlingen pågått under en längre period, då jag sedan våren 2011 befunnit mig i olika sammanhang där personer som arbetar inom etableringsreformen varit närvarande. Det har inkluderat interna workshops arrangerade av Arbetsförmedlingen, möten, utbildningar och konferenser, informationsträffar etcetera.

Etnografiska metoder handlar om möten mellan människor och det är i dessa möten som empirin skapas. Det gör att jag som forskare har ett ansvar att förvalta det förtroende som informanterna har gett mig. Jag har försökt vara så tydlig som möjligt med vad det innebär att bli "beforskad" och förklarat att deras berättelser är en del av ett större material. Jag inledde varje möte med att berätta om min studie, att de när som helst kunde avbryta intervjun/observationen, att de inte behövde svara på en fråga om de inte ville och att de har rätt att höra av sig även efter vårt möte för att dra tillbaka sin medverkan eller ett visst uttalande. Jag lämnade också mina kontaktuppgifter till dem innan jag gick. Ingen av informanterna har dock hört av sig.

Jag har lovat informanterna anonymitet, vilket gör att jag varit noga med att inte skriva ut fakta, händelser eller information som gör att det blir möjligt att identifiera personerna. Jag har också "stuvat om" bland arbetsplatser och annat för att ytterligare skydda informanternas identitet. Det kan till exempel innebära att jag tagit en miljöbeskrivning från ett arbetsförmedlingskontor och kombinerat det med ett citat från en handläggare som arbetar på ett annat. Detta blir också viktigt då materialet inkluderar observationer av klienter. I de flesta fallen gav dessa sitt medgivande, men det var också situationer där min roll varit mer oklar, bland annat när det dykt upp oanmälda besök eller när det varit många klienter som avlöst varandra. Det har då hänt att informanterna kände sig för stressade för att förklara vem jag var och presenterade mig som "en kollega" för att sedan gå vidare med sitt arbete. Det innebär att klienterna inte alltid var medvetna om jag var en forskare, något som gjort att jag varit vaksam på vad jag skriver ut och inte. Dock har det inte varit ett stort problem eftersom studiens fokus är gatubyråkraterna och det är deras tal och agerande som analyseras.

Samtliga namn är fingerade, men jag har valt att låta informanterna "behålla" sitt kön och "ålder". Jag har låtit namnen ha anknytning till de länder informanterna växt upp i/migrerat från. Jag är medveten om att det inte är ett helt enkelt val då min bristande kunskap om vissa länder gör att jag kan missa detaljer som en person med mer kunskap ser.⁵⁰

ATT ARBETA ETNOGRAFISKT

Även om jag skriver etnografisk metod i singularis, är det egentligen flera metoder som bakats in begreppet. Dessa olika metoder genererar också flera sorters material som blir till på olika sätt, vilket gör att jag väljer att diskutera dem separat. Det ska dock inte tolkas som att jag ser dem som separata material, ty precis som att jag under hela avhandlingsarbetet kryssat mellan teori och empiri i arbetet, har jag kryssat mellan de olika materialen i analysen. Hur detta gått till återkommer jag till nedan. Den största delen av mitt material utgörs av intervjuer. De intervjuer jag genomfört kan beskrivas som tematiskt öppna samtalsintervjuer (Alvesson 2011, Aspers 2011, Esaiasson m.fl. 2007). Mer konkret betyder det att jag strukturerade intervjuerna efter ett antal teman och att det under de olika temana fanns en rad följdfrågor. Det är svårt att tala om att det funnits en enhetlig intervjuguide då den förändrades under arbetets gång beroende på vad som sades i de tidigare intervjuerna. Vidare anpassades frågorna utefter vilken grupp jag intervjuade. Även observationerna och vad som skedde under dessa påverkade intervjuguidens utformning. Dock berörde samtliga intervjuer följande teman: Integration/etablering, ersättningssystem, jämställdhet, arbetsmarknad. Det är teman som framförallt formulerats utifrån den bakgrund och kontext som diskuteras i kapitel två, men som också är relaterade till de teoretiska perspektiv som diskuteras i kapitel tre.⁵¹ Intervjuerna tog mellan 50 och 90 minuter. Alla intervjuer gjordes på svenska utom en då informanten föredrog att tala engelska. Jag har dock valt att inte skriva ut vilken intervju det är med hänsyn till informantens anonymitet. De citat jag använder från intervjun har jag översatt till svenska.

När jag bokade in intervjuer med informanterna lät jag dem själva välja var vi skulle ses. Samtliga etableringshandläggare sade att de ville träffas på det arbetsförmedlingskontor de arbetade på den dagen (några av handläggarna delade sin arbetstid mellan flera kontor). Av etableringslotsarna och samhällskommunikatörerna valde de flesta att träffas på arbetsplatsen, men några valde att träffa mig på offentliga platser som kaféer eller restauranger. Platsen där en intervju äger rum kan ha

betydelse, men i min studie skulle jag säga att det inte spelat någon större roll. De kaféer/restauranger där jag träffat mina informanter var alla relativt folktomma och de få personer som vistades i lokalen brydde sig inte om oss. Jag upplevde också att informanterna valt en lokal där de kände sig "hemma" och såg som en lämplig plats att bli intervjuade på. Jag har spelat in samtliga intervjuer och valde att inte anteckna under samtalet. Det gjorde att jag kunde vara mer närvarande i intervjun då jag slapp fokusera på att skriva ned vad informanterna sade.

Varje intervju startade med att jag berättade om studien och syftet med denna. Sedan bad jag informanterna att berätta om sig själva, sin bakgrund och varför de arbetar inom det yrke de gör. Detta blev i vissa intervjusituationer något som gjorde att deltagarna själva började styra intervjun och berätta om sitt arbete. I dessa situationer blev intervjuguiden snarare något jag checkade av under intervjun, att vi "höll oss till ämnet". Andra intervjuer var mer trevande. Informanten svarade på frågorna jag ställde men samtalet flöt inte riktigt. Där tog intervjuerna mer formen av "frågor och svar". Vissa intervjuer gick jag ifrån relativt obekvämt, många lämnade jag med en uppfylld känsla av att ha fått ett spännande material som jag vill utforska, ofta med en känsla av att ha träffat engagerade människor. Men det fanns ett par intervjuer där informanterna sade saker jag upplevde som provocerande och där jag lämnade platsen med en känsla av att jag egentligen hade velat säga mot dem mer än vad jag gjorde. Detta är något jag försöker ta i beaktande när jag analyserar materialet, att jag inte favoriserar de intervjuer och möten som jag själv upplevde som mer inspirerande än andra och inte går mer "hårt åt" de informanter som uttryckte åsikter jag inte delar.

När jag presenterat mitt material i olika sammanhang har jag ofta fått frågor om hur det kommer sig att informanterna pratat så öppet om sitt arbete och sig själva. Det är också något jag slagits av när jag började arbeta med intervjumaterialet, även om jag inte upplevde det så i själva intervjusituationen. Flera av de personer jag intervjuade var verkligen öppenhjärtiga i sina berättelser, hur de pratade om sina kollegor, chefer och klienter. Ibland tror jag att intervjun blev ett tillfälle där de kunde

”prata ut” med någon som inte avbröt utan som lyssnade på vad de sade. Det är, både för den som intervjuar och den som intervjuas, lätt att glömma bort vilket slags samtal som pågår och i vilket syfte när intervjun pågått ett tag. Jag har en bakgrund som journalist, vilket gör att jag är van att intervju människor. Det är något som jag tror påverkat materialinsamlingen, då det handlar om att kunna få en person att känna sig bekväm med att prata om sig själv. Denna rutin innebär att jag inte är rädd för tystnader eller för att be en person utveckla och förklara vad den menar. Att informanterna varit öppna i intervjuerna är något jag försökt att ta hänsyn i analysen genom att undvika att ”sätta dit dem” för att de säger saker som kan te sig provocerande eller utnyttja att de varit väldigt frispråkiga. I stället har jag frågat mig om det de säger är relevant för analysen och om det finns tillfällen då de säger mot sig själva eller har sagt något annat som kan nyansera uttalandet.

En annan typ av material som analyseras i avhandlingen är det som kallas ”fältanteckningar” (Aspers 2011, Emerson m.fl. 2011). Fältanteckningar är ett sätt att avteckna eller illustrera sociala händelser och sociala diskurser. Dessa anteckningar är ett försök att reducera det virrvarr som den sociala verkligheten består av till en skriven text som kan analyseras, studeras och tänkas om flera gånger (Emerson m.fl. 2011). Fältanteckningar är mer än endast text, det är ”anteckningar om fältet gjorda av forskaren i syfte att skapa ett empiriskt underlag för att genomföra analys och till slut besvara forskningsfrågan” (Aspers 2011: 121). Det gör att jag också räknar in fotografier, material och skisser i mina fältanteckningar.

Observationerna utgör en del av det material som kan föras in under rubriken fältanteckningar och som utgör det manifesta resultatet av deltagande observation (Aspers 2011). Jag har valt att inte kalla mina observationer för deltagarobservationer utan för direktobservationer (Esaïasson m.fl. 2007). Det beror på att jag observerat informanterna och deras arbete under kortare perioder och i största möjliga utsträckning har försökt att inte själv vara delaktig i de möten eller utbildningar jag observerat. Observationer inkluderar möten med klienter och kollegor, utbildningar, fikapauser, luncher och gatubyråkraternas dagliga arbete.

Till observationer räknar jag även det jag sett i väntrum, utanför arbetsförmödelingar, de miljöer som de utgör och vad som är uppsatt på väggar och vad som står på whiteboards. Observationerna fyller två funktioner: för det första möjliggör de beskrivningar av miljöer och platser. För det andra utgör de en del av det material som analyseras. Observationerna utgör ett viktigt komplement till intervjuerna, för att få insyn i de delar av arbetet som inte intervjuerna kan täcka upp, men de fungerade också som diskussionsunderlag med informanterna genom att vi diskuterade observationerna efteråt. Jag försökte i största möjliga utsträckning hålla mig utanför de möten, samtal och utbildningar jag observerade. Jag satte mig alltid på avstånd från klienterna eller den grupp som ingick i en utbildning. Ibland tog varken klienter eller informanter någon större notis om mig, de verkade överlag vana vid att flera personer närvarade på mötena: det var ofta tolkar med, personer kom och gick i lokalen och ofta skedde mötena med öppna dörrar eller i öppna kontorslandskap. Andra gånger medverkade jag mer aktivt. Det kunde röra sig om allt från att en informant funderade över vad ett ord kunde heta på engelska, till att jag drogs in i ett möte eller en undervisningssituation där jag förväntades ha åsikter eller svara på frågor. Ett sådant exempel är när jag följde med en samhällskommunikatör i hans arbete. När jag satte mig avsides från kursdeltagarna var det flera av dem som protesterade och ville att jag skulle sitta tillsammans med dem. Det gjorde att jag i större utsträckning drogs in i undervisningen. Här tror jag att min "vithet" och att jag sågs som "svensk" av såväl samhällskommunikatören som deltagarna påverkade situationen. Flera gånger under passet om "svenska högtider och traditioner" fick jag svara på frågor om "typiskt svenska" saker som danser, mat, tidpunkter att gifta sig etcetera. När samhällskommunikatören inte var säker på svaret vände han sig till mig. Här blev det tydligt att jag förväntades kunna svara på dessa frågor – något som jag inte alltid kunde. Det är också tydligt att de läste mig som svensk och att jag fick en hel del frågor om Sverige även från läraren. Hade jag inte varit där hade han med största säkerhet svarat på dem själv, men här blev det jag som tilldelades rollen av den som satt på svaren. Andra

gångar passerade min närvaro betydligt mer obemärkt, det var knappt att klienter eller tolkar sade hej då till mig när de lämnade rummet.

Men fältanteckningar inbegriper inte endast möten, utbildningar eller samtal. De inkluderar också andra former av anteckningar. Jag skrev mycket under fältarbetet. Jag skrev om resor till de olika områden jag besökte, om de områden arbetsförmedlingar och lotsföretag låg i. Om stämningar, om lukter, om människor som passerade i och utanför lokaler och om de personer jag träffade. Jag skrev under de möten och utbildningar jag observerade och jag avslutade varje arbetsdag med att rapportera och reflektera över dagen. Jag ritade av rum och möbleringar, hur människorna i rummet satt eller rörde sig. När det var möjligt fotograferade jag byggnader och miljöer – allt för att komma ihåg intryck, känslor och händelser. När jag deltog i möten, på utbildningar och i andra sammanhang förde jag anteckningar i form av stödord. Dessa anteckningar har varit värdefulla vid analysen för att kunna komma ihåg händelser och kommentarer som jag annars skulle ha glömt bort. Men de har också fyllt en funktion av att reflektera och fundera över min egen position, som i exemplet ovan där jag tror att min hudfärg och min ”svenskhets” gav mig en position som jag annars inte fått.

Att skriva är också en fråga om hur och på vilket sätt en text skrivs. I ett första steg skrevs fältanteckningarna i form av stödord och korta anteckningar under själva observationen. Där skrev jag om vilka som var på plats, om vad som sades och hur ett möte eller en utbildning gick till. Dessa anteckningar skrev jag i nästa steg om till scener, som beskrivningar av händelser (se exempelvis de scener som inleder avhandlingens första kapitel). Dessa scener har jag valt att skriva på ett visst sätt: med aktiva verb och i presens. Jag gör också ett urval i vad jag väljer att se som viktigt nog att anteckna. Som Emerson m.fl. uttrycker det:

Fieldnote descriptions of even the "same event", let alone the same kind of event, will differ, depending upon the choices, positioning, personal sensitivities, and interactional concerns of the observers (Emerson m.fl. 2011: 9).

Även om dessa fältanteckningar är deskriptiva ska de inte tolkas som några objektiva observationer, för givetvis finns jag där i form av vad jag betonar som mer eller mindre viktigt och hur jag skriver fram personer (Emerson m.fl. 2011).

Den sista typen av material är olika former av tryckt och digitalt material. Det är studiens sekundäremperi och används för att komplettera primärmaterialet i analyskapitlen. Det tryckta materialet används också till den bakgrund och kontext som skrivs fram i kapitel två. Den största delen av det tryckta materialet utgörs av riksdagstryck: propositioner, rapporter, utredningar och lagar kring och om etableringsreformen. Jag har helt enkelt samlat in och läst ”allt” material som berör integrationspolitiken och som har Alliansregeringen som ”avsändare”. En stor del av det tryckta materialet samlades in i studiens initiala fas, innan jag påbörjade fältarbetet. Materialet har kompletterats och utvidgats under arbetets gång – något som skett i samspel med såväl fältarbete som teoriutveckling.

I det tryckta materialet ingår även material jag samlat på mig under fältarbetet. Det är foldrar och broschyrer från Arbetsförmedlingen, platsannonser där myndigheten söker handläggare eller där ett lotsföretag söker anställda. Det är visitkort från etableringslotsar, material och formulär de använder när de arbetar med sina klienter eller utvärderingar och kursplaner från utbildningsföretag. Jag har använt olika typer av digitalt material såsom texter och bilder från etableringslotsars webbplatser och texter från den ”katalog” på Arbetsförmedlingens hemsida där lotsföretagen presenterar sin verksamhet.

Slutligen inkluderas även utbildningsmaterial som används i samhällsorienteringen. Här jag valt att analysera de material som länsstyrelsen presenterar som mest använda inom samhällsorienteringen (Länsstyrelsen 2014). Materialen är *Om Sverige* (2013) samt *Va med!* (2011), bägge material framtagna med stöd från länsstyrelsen, vilka består av böcker, foldrar, filmer och webbsidor. Jag har alltså inte använt de specifika material som mina informanter använder i sin undervisning eller som de företag de arbetat för har tagit fram. Det är helt enkelt för att undvika att deras anonymitet kan röjas.

Analysarbetet: en allt annat än linjär process

När börjar egentligen analysarbetet? När allt material är insamlat? När alla intervjuer transkriberats och alla observationer är nedskrivna som fältanteckningar? Vad är egentligen ett analysarbete? Det här är frågor som jag själv tyckt varit svåra att svara på eftersom forskning sällan är den linjära process som det framstår som i metodlitteraturen. Det är också något som varit väldigt påtagligt i avhandlingsarbetet där jag ofta upplevt att jag gått i cirklar istället för rakt fram. Jag har därför valt att försöka skriva ett metodkapitel där jag redogör för hur jag arbetat med analysen. Det gör att avsnittet där jag diskuterar analysarbetet kan upplevas som långt och detaljerat, men min förhoppning är att det kan bidra till att kasta lite ljus över hur ett analysarbete av etnografiskt insamlat material kan se ut. Jag har också valt att tolka analysarbete brett, vilket innebär att jag inkluderar skrivande av texter och samtal kring dessa som en del av processen.⁵²

I mitt analysarbete har jag inspirerats av forskare som förespråkar vikten av att tematisera materialet i olika omgångar och utifrån olika syften för att hitta såväl nya teman som beröringspunkter dem emellan (se bland andra Thomsson 2002, Widerberg 2002). Tematiseringen har också fungerat som ett sätt att angripa materialet från olika håll. Den första tematiseringen skedde redan när jag formulerade syfte och frågeställningar och utifrån detta arbetade fram en intervjuguide. Integration, jämställdhet och arbetssituation är exempel på teman i intervjuguiden. Efter denna första tematisering har jag tematiserat materialet ett flertal gånger. Initialt skedde det genom att jag skrivit, diskuterat och fått kommentarer och frågor om och kring mitt material i olika sammanhang (konferenspaper, seminarietexter, presentationer etcetera). Beroende på sammanhang och syfte har fokus legat på olika teman i materialet. Även om det är mycket av detta som inte syns eller återfinns i den färdiga studien har jag haft stor nytta av detta sätt att arbeta då jag har stött och blött materialet. För att besvara frågan när analysarbetet egentligen började, skulle jag säga att en första analys gjordes i anknytning till inläsningen av etableringsreformen och till pilotstudien. Även

om materialet inte återfinns i den färdiga studien började jag redan där se spår av analytiska teman som jag vidareutvecklade under arbetet. Det är också därför jag väljer att tala om analys i termer av arbete, ty för att skriva avhandlingens analyskapitel har det krävts ett arbete som har pågått under flera år och i olika perioder.

Tematiseringen har gjort att jag kunnat finna mönster och beröringspunkter i och mellan de olika materialen. Det har också fungerat som ett sätt att hitta nya teoretiska perspektiv som jag angripit materialet utifrån. Dock upplevde jag att det ibland var svårt att skilja mellan empiriska och teoretiska begrepp, då mina informanter använde begrepp och uttryck som också återfinns i litteraturen. För att bringa ordning i materialet och hitta sätt att skilja empiriska och teoretiska begrepp åt har jag inspirerats av Patrik Aspers (2011) diskussioner om ”första och andra ordningens konstruktioner”. Till den första ordningens konstruktion räknar Aspers de föreställningar, sanningar, värden och teorier om sin livsvärld som aktörer tar för givna och använder sig av. I den första ordningens konstruktion inbegrips också hypoteser och teorier som skapas i fältet, exempelvis hur saker och ting förhåller sig till varandra eller hur en person gör karriär inom fältet. Aspers menar att det finns uttryck, teorier, gester med mera som är mer eller mindre specifika för det fält aktörerna verkar inom och som de använder för att orientera sig. Ett exempel hämtat ur ”etableringens fält” är hur handläggare skapar mening och förhåller sig till idealtypa konstruktioner som ”svårjobbade” eller ”självgående” när de beskriver sina klienter. Ett annat exempel är hur ”svenska” lotsar refererade till andra lotsar som de såg som ”icke-svenska” som ”invandrarföretagare” eller ”SFI-skolor”. Aspers menar att den första ordningens begrepp också kan vara hämtade från teorier som används för att studera ett visst fält, men som används av aktörer för att beskriva och verka inom fältet. Det var något jag märkte under fältarbetet, att flera informanter använde begrepp och termer från sociologisk och statsvetenskaplig litteratur när de berättade om sitt arbete. En informant använde Pierre Bourdieus begrepp ”habitus” för att beskriva hur hon förhöll sig till sina kollegor och klienter. En annan

informant refererade till Michael Lipskys begrepp ”handlingsutrymme” för att beskriva sitt uppdrag. I studien utgör det empiriska materialet första ordningens konstruktioner vilket gör att begreppen som återfinns där förstås som begrepp som informanterna använder för att förstå och orientera sig i livsvärlden – även om de är hämtade från teorier för att analysera *deras* livsvärld.

Den andra ordningen är sålunda den teoretiska nivån och där befinner sig de teoretiska begrepp som möjliggör en analys av empiri och som besvarar studiens frågeställningar (se kapitel tre). Den andra ordningens konstruktioner är de teoretiska perspektiv som skapar förståelser av den första ordningens konstruktioner – det som aktörerna gör. För att återknyta till de idealtypa konstruktionerna som handläggarna använder för att beskriva sitt arbete blir uttryck som ”svårjobbade” eller ”självgående” något som jag i andra ordningens konstruktioner analyserar genom att koppla dem till hur de positionerar sig och förhandlar politiken utifrån olika positioner.

ATT LYSSNA IN OCH TEMATISERA

Den största delen av studiens material består av intervjuer. Jag valde därför att utgå från dessa i analysarbetet. Jag har som jag redogjort för ovan genomfört fältarbetet i tre avskilda perioder. Det gör att analysen också gjorts under olika perioder och över tid. I arbetet med att analysera intervjumaterialet inspirerades jag av genusvetaren Anna Adeniji (2008) och psykologen Helene Thomsson (2002) som båda beskrivit hur de väntar med att transkribera sina intervjuer och istället lyssnar igenom dem ett flertal gånger för att få rösterna att stanna kvar längre. Jag valde också att lyssna igenom intervjuerna så snart som möjligt efter intervjutillfället. Den första genomlyssningen skedde ofta när jag gjorde något annat: löptränade, åkte tåg eller lagade mat, och med syftet att ”bara” lyssna. Det blev också ett sätt att vidareutveckla intervjuguiden, frågor som inte fungerade så bra omformulerades och nya frågor tillkom efter dessa genomlyssningar. Att lyssna på intervjuerna innan jag började transkribera dem har varit analytiskt viktigt för att

inte informanterna skulle förvandlas från människor till skriven text så fort. Att lyssna blev ett sätt att vänta med att "översätta" intervjun från ett språk till ett annat (Kvale 1997). Psykologen Steinar Kvale menar att transkriberingen av intervjuer är en form av förvandling från en berättarform till en annan och att intervjuer i sin utskrivna form förlorar flera dimensioner. Här ser jag likt Kvale att nyanser i språk och tonfall riskerar att försvinna i transkriberingen, men att lyssnandet kan minska risker för att det går förlorat. Genom att jag lyssnat igenom intervjuerna flera gånger har informanternas tonfall, röst och sätt att tala stannat kvar i minnet i större utsträckning än vad de annars skulle ha gjort.

När jag genomfört samtliga intervjuer med en yrkesgrupp lyssnade jag åter igenom alla intervjuer. Jag skapade ett worddokument för varje intervju där jag skrev ned kommentarer och tankar, stort blandat med smått. Mer teoretiska begrepp varvades med mina egna funderingar. När jag gjort detta med samtliga intervjuer i en grupp påbörjades transkriberingsarbetet. Samtliga intervjuer transkriberades ordagrant och jag markerade när informanterna var tysta, skrattade eller använde ironi. Hälften av intervjuerna har jag transkriberat själv och under det arbetet fortsatte jag skriva i de worddokument jag skapat. Nu skrev jag längre anteckningar och började känna igen vissa återkommande mönster i informanternas utsagor och berättelser. De intervjuer som jag inte transkriberade själv lyssnade jag på en sista gång samtidigt som jag läste den fil jag fått av transkriberaren. Där korrigerade jag de fel jag hittade och markerade tystnader och dylikt. Under denna del av arbetet identifierade jag återkommande begrepp och teman och började koppla samman dem mellan de olika intervjuerna. Jag gav också informanterna "nya" namn och skrev ut intervjun på nytt. Att ge informanten ett nytt namn och en utskrift fri från anteckningar blev ett sätt för mig att "släppa" den verkliga personen och i stället låta den bli en analysperson. När samtliga intervjuer var transkriberade och utskrivna skrev jag ut fältanteckningarna. Jag samlade också ihop utbildningsmaterial, riksdagstryck och regeringsmaterial.

För att bringa ordning och få en översikt över hur de olika materia- len och temana hänger samman har jag i analysarbetet använt mig av

mindmaps – en slags tankekartor där jag ritat, skissat och länkat ihop materialet (se Widerberg 2003). Beväpnad med stora vita papper och tuschpennor i olika färger ”ritade” jag fram länkar mellan citat, händelser, personer och begrepp. Även om jag antecknade en del teoretiska begrepp och funderingar på tankekartorna handlade arbetet i första hand om att tematisera och strukturera empirin, det vill säga den första ordningens nivå. När jag arbetade med tankekartorna började jag också ”lära känna” mitt material ordentligt. Jag har talat med kollegor om detta ”kännande” och även om vi alla vet vad som menas, är det svårt att beskriva mer exakt vad det innebär. Men för mig handlade det om att jag kom till en punkt när jag kunde lägga samman och ”pussla” ihop olika delar. Det handlade om länkar på tankekartor, men också om att jag kunde ”föra dialoger” mellan olika informanter och/eller regeringsdokument och tänka att ”det här skulle inte [namn] hålla med om alls” eller se att resonemang som förs av informant återkommer hos en annan. Det handlar i princip om att de olika delarna av materialet började ”prata” med varandra.

FRÅN TEMAN TILL MER KONKRET ANALYS

Arbetet med tankekartorna utmynnade i en rad empiriska teman och begrepp och med det inleddes också den andra fasen i analysarbetet. För att analysera görandet av politik tog jag fasta på det Paul Henman (2006) skrivit om förvaltningens roll i analyser av välfärdspolitik; att identiteter, subjektiviteter, platser, kroppar och beteenden där politiken blir praktik utgör analysens fokus. Mer konkret menar Henman att det handlar om att analysera hur subjekten för analysen identifierar sig själva och andra, vad de konstruerar som objektivt, med vilket språk och utifrån vilka kategorier de beskriver sig själva och omgivningen. Som Mats Börjesson och Eva Palmblad uttryckt det: ”Språket gör något med världen; det frammanar eller konstituerar vår verklighet” (2007: 10). Det är alltså genom människors prat, hur de talar om och beskriver världen som den blir till.

För att analysera hur gatubyråkraterna gör politik, hur de konstituerar verkligheten genom språket har jag även inspirerats av statsvetaren Carol Lee Bacchis så kallade ”What’s the problem”-ansats (hädanefter

Vad är problemet?) (1999, 2009). Hon menar att politiska program och reformer alltid bygger på en problemframställning, det vill säga en mer eller mindre tydligt uttalad diagnos av det ”problem” de ämnar lösa. Därmed blir en viss typ av lösningar också rimliga, medan andra inte blir det. Att studera problemet i sig räcker inte menar Bacchi, då det egentligen inte existerar eftersom problemet alltid konstrueras av någon. Det intressanta är därför att analysera hur ett problem representeras i politiken och därmed ifrågasätta hur sådant som uppfattas som självklart eller naturligt konstrueras. För som Bacchi betonar reagerar inte endast politiska institutioner på problemrepresentationer utan de skapar och reproducerar de politiska problemen (Bacchi 2009). Bacchi ser också kontexten som central för denna typ av analyser och menar att diskurser och etablerade föreställningar alltid skapas i ett sammanhang och att detta sammanhang är betydelsefullt. I studien utgörs kontexten av det workfareprojekt som diskuteras i kapitel två och som integrationspolitiken förstås som en del av. Gatubyråkraternas berättelser och handlingar kan med andra ord inte förstås som isolerade från detta sammanhang utan politiken görs som det diskuteras i kapitel tre inom de ramar som kontexten skapar.

Rent praktiskt innebar arbetet att jag i ett första steg genomförde en vertikal analys där jag närläste varje enskild intervju för sig. Jag arbetade med ett frågbatteri som jag formulerat utifrån Bacchis vad är problemet-ansats: Vad ses som ett problem? Vad ses inte som ett problem? I relation till vilken position upplevs det som ett problem? Vem gynnas av en problemkonstruktion och vem missgynnas? Vad är lösningen på problemet? Vem gynnas av en lösning och vem missgynnas? Vad är problemet-ansatsen blev också ett sätt att identifiera motsättningar och ”krockar” i materialet, något som är relaterat till det konfliktbegrepp jag utvecklat (se kapitel tre). Intervjuerna kodades utifrån de teman och begrepp som jag funnit under arbetet med tankekartorna och som genom närläsningen och frågebatteriet kunde utvecklas. Exempel på koder som jag skapade var ”brist på jämställdhet som ett problem” och ”politikerna förstår oss inte”.

När jag läst alla intervjuer gick jag tillbaka till den första intervjun för

att se vilka teman som var gemensamma och vilka som skilde dem åt. Sedan klippte jag ut de delar av intervjuerna som kunde sorteras in under ett visst tema och skapade ett nytt worddokument med det temats namn. Även här höll jag isär etableringshandläggare och privata aktörer, även om samma teman återfanns hos bägge grupper skapade jag separata dokument. Dessa dokument skrevs sedan ut och jag påbörjade en horisontell analys. Nu tematiserades materialet om ytterligare och sambanden mellan de olika intervjuerna blev också tydligare. Genom att jag analyserade samma teman från flera intervjuer tillsammans framträdde tydliga mönster i materialet. Jag kunde se utifrån vilka positioner gatubyråkraterna berättade om vissa typer av upplevelser. Här tydliggjordes också i relation till vilka positioner gatubyråkraterna representerar klienterna som problematiska och inte. Under den horisontella analysen framträdde också vissa konflikter och positioner som mer centrala än andra. Konflikterna kodades utifrån hur de artikulades, utifrån vilka positioner, i vilka situationer och i relation till vilka problemrepresentationer som de berättas fram och vilka "lösningar" på konflikterna som framträdde. I den horisontella analysen kopplade jag också på fältanteckningarna och analyserade dem i relation till de teman som framträtt i intervjuerna. Flera teman återkom i fältanteckningarna, andra var nya. Dessa kodade jag och förde in tillsammans med intervjumaterialet. Denna process upprepades för varje yrkesgrupp.

Att återta och strukturera

I analysens tredje och sista fas arbetade jag med det som Aspers (2011) kallar för "återtagning", att välja ut vissa koder för närmare analys. För att välja ut vilka koder som skulle återtas återvände jag till studiens syfte och den kontext som diskuteras i kapitel två. Det blev ett sätt att bringa ordning och fokusera på de delar av informanternas utsagor som är relaterade till studiens syfte och den kontext som Bacchi menar att problemrepresentationer måste förstås inom. Återtagningen innebär att jag tog fram allt material som hade en viss kod, exempelvis "tidsbrist som ett problem" och granskade det närmare. I denna del av analysarbetet

slogs flera koder samman med andra närliggande koder. Det blev ett sätt att ytterligare utveckla den horisontella analysen då jag nu koppelade ihop de tre yrkesgrupperna. I denna del av analysarbetet började jag också skriva i allt större utsträckning. Men på samma sätt som att analysarbetet egentligen börjar när materialet samlas in avslutas det inte heller när skrivandet tar vid. Analysen fortsätter genom att vissa argument förfinas, andra faller bort och nya samband uppdragas. Skrivandet är på så sätt också en del av analysarbetet. Avslutningsvis bör något sägas om framställningen, om hur jag valt att skriva analyskapiteln och skriva fram de dokument, platser och personer som studeras i avhandlingen. Heléne Thomsson menar att det resultat som en forskare presenterar är att ”betrakta som en berättelse som man skapat utifrån alla de berättelser som intervjudeltagarna givit i det samspel som vi kallar intervjuer” (Thomsson 2002: 161). I avhandlingens analyskapitel är det informanternas berättelser som står i fokus, i dessa berättas gatubyråkraternas verklighet fram genom de situationer de ställs inför, hur de positionerar sig i relation till dessa och hur de sedan utvecklar strategier för att lösa konflikterna på det sätt som blir lämpligt utifrån dessa positioner. Det gör att jag låter vissa informanter ta mer plats än andra. Det ska dock inte tolkas som att det endast är en persons berättelse som läses, utan istället är det som Thomsson beskriver en person som berättar fram något som berör flera personer. Jag använder mig också av det jag kallar scener i analysen. Det är fältanteckningar som skrivits om för att platsa i analysen. De utgör, likt intervjuerna, berättelser om arbetet som gatubyråkrat och de platser som arbetet sker på.

Analyskapiteln följer alla samma upplägg: Först analyseras de konflikter som aktualiseras i etableringshandläggarnas berättelser. Där studeras hur konflikterna uppstår också i relation till arbetssituationer, uppdrag och relationer samt de olika positioner, bakgrunder och erfarenhet aktörerna har. I nästa steg analyseras hur gatubyråkraterna gör politik genom de strategier som de utvecklar inom ramen för sitt arbete. Det ska dock betonas att en konflikt inte alltid är något som ”löses” genom olika strategier och att en strategi inte alltid föregås av en konflikt – de

behöver inte ha ett samband. Det är därför jag valt att diskutera dem separat i analyskapitlen. I nästa steg analyseras de privata aktörerna enligt samma upplägg. De olika aktörerna får olika mycket utrymme i de olika kapitlen, något som beror på att det övergripande temat i varierande grad påverkar deras arbetssituationer. Antalet scener skiljer sig mellan analyskapitlen, vilket har sin förklaring i att fältanteckningar i olika grad går att knyta till de konflikter som identifierats i intervjumaterialet.

Här tar den del av avhandlingen som behandlar studiens utgångspunkter slut. Efter att jag redogjort för varför *Integrationen och arbetsmarknad* skrivs, i vilket syfte, vilka frågor studien ämnar besvara och varför, utifrån vilka teoretiska perspektiv och med vilket material och utifrån vilka analysmetoder – tar nu studiens analyskapitel vid.

5. Upphandlade tjänster och samverkan med förhinder

Scen 4. Att erbjuda sina tjänster som etableringslots

”Arbetslös? Jobbcoachning kan vara svaret!” Så lyder rubriken på ett papper som nålats upp på anslagstavlan i lokalen där utbildningar i Svenska för invandrare (SFI) och samhällsorientering hålls. På ett vitt A4 och med svarta bokstäver berättar företaget att de är specialiserade på att coacha och lotsa ”invandrare”: ”Vi har många års erfarenhet att arbeta med människor från olika kulturer.” Företaget berättar också om jobbsökarprogram utvecklade speciellt för Stockholmsområdet. Efter ett par rader blir bokstäverna större och färgen röd: ”Vårt program är helt avgiftsfritt! Det kostar dig ingenting!!!” Efter utropstecknen minskar textstorleken igen och är åter svart. Nu står hur den intresserade ska gå till väga för att välja dem. Numrerade steg för steg-instruktioner komplett med KA-nummer som kan uppges till Arbetsförmedlingen avslutar den svenska texten.⁵³ Sedan följer samma text på engelska och slutligen på arabiska. Längst ned på papperet finns mindre lappar med företagets namn, telefonnummer och KA-nummer som den intresserade kan dra loss. Två lappar är borttagna.

Två andra företag har satt upp liknande lappar på anslagstavlan där de vänder sig till nyanlända som letar efter lotsföretag. Ett annat företag vänder sig till ”kvinnor som precis flyttat till Sverige” och som vill ingå i ett mentorsprogram medan ett arbetskooperativ erbjuder tjänster som berättigar till rut- och rot-avdrag utförda av personer som talar persiska.⁵⁴

De etableringslotsar som har ett avtal med Arbetsförmedlingen finns alla samlade på myndighetens hemsida. Där presenterar lotsföretagen sig. Vilka segment på arbetsmarknaden de är specialiserade mot. Vilka språk de arbetar med. Utifrån vilka metoder och vad de som arbetar på företaget har för erfarenheter och utbildning. Formuleringarna är snarlika, många återkommer hos flera företag:

”Vi arbetar med att stärka ditt självförtroende och styrka – empowerment”, ”Effektiva vägar in i Sverige”, ”Stora kontaktnät”, ”Erfarna lotsar som själva gjort resan in i Sverige”, ”Erfarna lotsar med brett kontaktnät i näringslivet”, ”Vi tänker kreativt och internationellt”, ”Vi jobbar utifrån beprövade metoder”, ”Vi arbetar utifrån ett holistiskt synsätt”, ”Vi sätter kunden i centrum”, ”Hos oss är du i centrum”, ”Företaget sätter individen i centrum”, ”Hos oss får du tillgång till datorer och telefon”, ”Vi erbjuder verktygen du behöver för arbetsmarknaden”, ”Vi har generösa öppettider och finns till hands när du behöver”.

* * *

När jag besökte undervisningslokaler, företag och andra platser där aktiviteter för nyanlända svenskar anordnades var denna typ av anslag och annonser genomgående. På de ställen där det inte fanns några anslags-tavlor för detta ändamål satt lappar upptejpade på väggar och dörrar. Som den inledande scenen i kapitel ett visar behöver privata aktörer som driver lots- och coachningföretag marknadsföra sig mot potentiella ”kunder”. Att dela ut visitkort och information utanför arbetsförmedlingskontor eller sätta upp lappar på platser där personer som omfattas av etableringsreformen vistas, var under den tid jag gjorde mitt fältarbete ytterligare sätt för de privata aktörerna att synas.

Det är om hur etableringshandläggare och privata aktörer gör politik i relation till de marknader och de aktörer som skapats i samband med etableringsreformen som kapitlet handlar. Syftet med kapitlet är att undersöka hur handläggare och privata aktörer gör politik

utifrån de förutsättningar de givits och det sammanhang som kvasi-marknaden utgör. Kapitlet analyserar också de arbetsmarknader som uppstått i samband med etableringsreformen och vilka som arbetar på dessa marknader och under vilka villkor. Kapitlet inleds med en analys av de konflikter som identifierats i etableringshandläggarnas berättelser om sitt arbete med etableringslotsarna och hur de upplever sin arbetssituation i relation till detta.⁵⁵ Sedan diskuterar jag hur handläggarna utvecklar strategier i relation till det valfrietssystem som används för att upphandla lotsarna. I kapitlets andra del står de privata aktörerna i fokus. Denna del inleds med att några etableringslotsar presenteras närmare. Sedan diskuterar jag de konflikter som identifierats i lotsarnas och samhällskommunikatörernas utsagor om sina arbetssituationer, sitt arbete och den arbetsmarknad de är en del av. Konflikterna kretsar kring svårigheter att hitta ”kunder” och bedriva vinstdrivande verksamhet, om relationer med Arbetsförmedlingen samt den arbetsmarknad som uppstått för etableringslotsar och samhällskommunikatörer. Sedan diskuteras hur de privata aktörerna utvecklar strategier.

När ett företag får ett avtal som kompletterande aktör åt Arbetsförmedlingen är det inte en garanti för att företaget får några uppdrag. Som diskuteras i kapitel två skapades lotsmarknaden på politisk väg och upphandlingen sker via lagen om valfrietssystem (LOV). Den information om företagen som Arbetsförmedlingen tillhandahåller består av en digital ”katalog” som ligger på myndighetens webbplats. I den går det att söka lotsar utifrån geografiskt område, språkkompetenser och vilka yrkesgrupper de vänder sig till. Där finns uppgifter som lotsarna lämnat om företaget, om vilka metoder de arbetar utifrån och vad de som arbetar där har för kompetens. Som scen fyra ovan visar återkommer formuleringar och beskrivningar hos flera företag. Många företag har listat att de arbetar mot de flesta typer av yrken och att de klarar de mest talade språken bland nyanlända. Det blev tydligt när jag läste de olika lotsföretagens beskrivningar i den digitala katalogen, de erbjuder liknande tjänster, jobbar utifrån liknande metoder, har

liknande språkkompetenser och presenterar sin verksamhet med snarlika ord och formuleringar. All text i katalogen är skriven på svenska – till skillnad från mycket annan information på Arbetsförmedlingens webbplats finns det inga andra språkalternativ. Sedan är det upp till företaget självt att marknadsföra sig och nå ut med information om sin verksamhet. Etableringshandläggare får inte påverka klienternas val av etableringslots, utan valfrihetssystemet är utformat så att klienten själv ska välja den lots hen vill ha. När klienten valt lots ska denna fungera som den nyanländes huvudsakliga kontakt och etableringshandläggarna ska samverka med lotsen och informera om vad den nyanlände behöver hjälp med för att etablera sig i Sverige (Prop. 2009/10:60). Dock har Statskontoret (2012) och Riksrevisionen (2014) kritiserat systemets utformning då de menar att det gör det svårt för nyanlända att göra ett välinformerat val.

Att samverka och samarbeta eller inte

Samverkan mellan aktörer, kontraktering och marknadsisering av servicetjänster är exempel på styrningsreformer och organisatoriska lösningar i aktiveringspolitik (Brodkin 2013b, Larsen 2013, van Berkel & Borghi 2007, 2008). Dessa inslag blir som diskuterats i kapitel två allt vanligare i utformningen av arbetsmarknadspolitik. Dock visar ett flertal studier att det sällan blir de effektiva samarbeten mellan privata och offentliga aktörer som det är tänkt. Istället innebär marknadssystemen ofta svårigheter då aktörernas agerande kan ge oförutsedda konsekvenser. Aktörerna gör strategiska överväganden som ofta är svåra att förutse och det är svårt att utöva kontroll över utförarna (se bland andra Bredgaard & Larsen 2008, Brodkin 2013b, van Berkel & Borghi 2008). Svårigheter att samverka med olika aktörer är också ett tema som identifierats i handläggarnas berättelser. Birgitta är en av de handläggare som har arbetat länge på Arbetsförmedlingen. I olika uppdrag, på olika positioner och på olika kontor. Men säger hon, etableringsuppdraget är nog det rörigaste uppdraget hon haft. Hon suckar och säger att det är väldigt otydligt utformat:

Vi ska samverka och vi ska samarbeta och vi ska samordna och det är hur många aktörer som helst som är inblandade! Ingen vet vad den andra gör. Det är så flummigt att det inte är sant!

Problemformuleringen kring svårigheterna som aktualiseras i citatet är ständigt återkommande i handläggarnas berättelser. Flera av dem talar om ett otydligt uppdrag där de säger att en stor del av deras arbetstid går åt till att kontakta berörda myndigheter och företag. De ger uttryck för en frustration kring den tid det tar att ringa och svara på mejl och otydligheten kring vem som egentligen är ansvarig för vad. Det är i relation till samverkan som handläggarna talar om etableringslotsarna, de blir en av alla aktörer som handläggarna måste ha kontakt och samarbeta med. Lotsarna konstrueras i handläggarnas berättelser ofta som ett problem. Monica berättar om hur hon upplever lotsarnas roll:

Ibland är det enklare att göra saker själv än att berätta för någon annan. Det är ofta strul med lotsarna. De vet inte vilken vårdcentral som ligger i vilken kommun eller ens var den här personen bor och börjar mejla mig och fråga vart den ska ringa ... [suck] Nä då gör jag det själv i stället. De har inte den koll som vi har. Det slutar oftast med att jag sitter där och ringer vårdcentralen i alla fall! Då är det lika bra att jag gör det från början.

Monicas sätt att berätta om etableringslotsarna ger uttryck för en inställning som återkommer hos flera handläggare. Etableringslotsarna anses sakna den kunskap som krävs och handläggarna säger också att det inte går att lita på att lotsarna gör vad de ska. När handläggarna talar om andra aktörer som kommuner eller myndigheter ger de uttryck för att samverkan tar tid, men de positionerar dem inte som okunniga och säger inte heller att de undviker att samverka med dem. Etableringslotsarna positioneras däremot genomgående som en aktör som ses som mindre viktig än andra aktörer. Handläggaren Kerstin berättar:

Jag tycker att det räcker med att vi ska samverka med en massa andra myndigheter, de måste ju lösa saker som vi inte kan eller hinna med. Men lotsarna känns bara som något som de hittat på för att få med fler företag fast de egentligen inte kan det här. Jag förstår faktiskt inte alls varför vi ska hålla på med lotsarna egentligen.

I citatet aktualiseras ytterligare en konflikt som kan beskrivas i termer av bristande tillit. En av anledningarna till att handläggarna säger att de inte litar på lotsarna kopplas till lotsarnas resultatbaserade ersättning. Kerstin säger att hon är skeptisk till att privata företag ska sköta sådant som egentligen är socialt arbete:

Lotsen arbetar med helt andra incitament än vad vi jobbar med. Det är en köpt tjänst och det handlar väldigt mycket bara om att hitta arbete åt de nyanlända. Det borde vara Arbetsförmedlingen som gör hela jobbet, det är ju vi som kan det här.

När Kerstin kritiserar lotsarna för att deras verksamhet går ut på att hitta arbeten åt klienterna, är det snarare en kritik av systemet. För lotsarnas uppdrag handlar om att få de nyanlända i arbete. Som den dåvarande borgerliga regeringen skrev: ”Införandet av etableringslotsar, som har ett eget ekonomiskt intresse av att den nyanlände så snabbt som möjligt etablerar sig på arbetsmarknaden, ökar ytterligare inriktningen mot arbete och egenförsörjning.” (Prop. 2009/10:60 s. 35). Att hitta arbeten åt de nyanlända är även handläggarnas huvudsakliga uppdrag, inte att utföra det Kerstin kallar ”socialt arbete”. Det är därför ansvaret för flyktigmottagandet flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Det Kerstin menar att Arbetsförmedlingen kan, att arbeta med nyanlända, är inte något myndigheten gjort sedan 1985.

Att marknadsinslagen upplevs som problematiska aktualiseras även när handläggarna berättar om hur lotsarna marknadsför sig. De använder uttryck som ”lockar” och ”lurar” när de berättar om varför de anser att deras klienter väljer vissa lotsar. En av de handläggare som menar att lotsarna

”lurar” nyanlända är Stefan. Han berättar om klienter som har valt lotsar ”långt bort i tjottaheiti bara för att de sagt att de ska få en dator”. Sedan suckar han och säger att klienterna aldrig orkar åka dit, så han får göra jobbet i alla fall. När jag frågar om han inte kan kontakta lotsen eller få sina klienter att byta suckar han igen och säger att det kanske löser sig senare. ”Jag hinner inte med lotsarna, det är fullt upp med kommunen och alla andra.” När Stefan berättar om lotsarna tillskriver han också dem en position som mindre viktiga än andra aktörer och som några som ”lurar” hans klienter. På så sätt kan han legitimera att han väljer bort att samverka med dem och istället lägger tiden på andra aktörer. Likt Stefan berättar Kerstin om lotsföretag som försöker locka till sig klienter med olika erbjudanden:

En del bjuder sökanden på fika och säger att de ska få en dator om de väljer dem. Det är inte tillåtet men det verkar inte som att de gör något åt det. Jag kan ju inte säga åt dem hur de ska välja heller. Jag vet vilka lotsar som är bra och det är ett problem att jag inte kan säga: ”välj inte den där för den är inte bra”. Sedan kommer de tillbaka efter ett par veckor och vill byta eller så vill de inte ha lots över huvud taget för att den första lotsen var dålig. Då kommer det tillbaka till mig.

När lotsarna positioneras som oseriösa aktörer som lurar nyanlända, framställs också de nyanlända som några som blir lurade. De positioneras i handläggarnas berättelser som en grupp som inte har den kunskap som behövs för att kunna göra ett genomtänkt val och som låter sig lockas av löften om datorer. Handläggarna å andra sidan positionerar sig som att de har den mesta kunskapen om vilka etableringslotsar som är ”bra” och inte. Men som Qvist och Tovatt (2014) konstaterar i sin studie av lotsmarknaden kan det också förstås som att de nyanlända agerar strategiskt och rationellt utifrån sin situation och vad lotsarna konkret kan erbjuda. Är en klient inte i behov av den sociala och praktiska hjälp en lots kan erbjuda, är det rimligt att denne istället väljer en lots som erbjuder en dator eller motsvarande.

Sammanfattningsvis framställs etableringslotsarna i handläggarnas berättelser som en aktör med mindre kompetens och kunskap än vad handläggarna anser sig ha. De menar också att lotsarna prioriterar ekonomi före klienternas behov. Lotsarna ses som en aktör som är mindre viktig att samverka och samarbeta med än andra myndigheter, vilket blir tydligt då handläggarna i flera fall säger att de undviker att koppla in lotsarna. Handläggarna positionerar sig genomgående som de som har de största kunskaperna och erfarenheterna: om arbetet, om klienternas behov och om samhällsservice. Dessa sätt att positionera sig själva och lotsarna, men även klienterna, påverkar hur handläggarna agerar. Det är utifrån dessa positioner som de ”löser” konflikterna på det sätt de anser lämpligt och även utvecklar strategier för att utföra arbetet.

Att ”hinta” och göra jobbet själv: etableringshandläggares strategier

Att gatubyråkrater utvecklar strategier för att minska sin arbetsbelastning och effektivisera arbetet visar ett flertal studier (se bland andra Brodtkin 2007, 2011, Handler 2006, Lipsky 1980). När etableringshandläggarna väljer att inte koppla in etableringslotsar för att till exempel hjälpa en klient att kontakta en vårdcentral eller myndighet – kan det förstås som en form av tidsbesparing. Eftersom handläggarna upplever att lotsarna orsakar merarbete genom att de saknar den nödvändiga kunskapen, anser handläggarna att det går fortare att själva utföra arbetet. Genom att själva kontakta andra aktörer, menar handläggarna att de kan hålla ned antalet samtal och även den administration som följer. Det är exempel på hur gatubyråkraterna gör politik på ett sätt som inte blir synligt om en endast studerar utfall. ”På papperet” ser det ut som att det är de nyanlända som utan inblandning väljer en lots och att dessa lotsar är de som har den huvudsakliga kontakten med den nyanlände.

Att etableringshandläggarna väljer att inte använda sig av lotsarna i den utsträckning som de bör, kan inte endast förstås i termer av tidsbesparing. Handläggarna talar om etableringslotsarna som en aktör med

mindre kunskap och av mindre vikt än övriga, och de anses sätta sina egna intressen före klienternas. Monica säger att hon är kritisk till vinst-drivande verksamhet för den typ av klienter hon möter:

Lotsarna är liksom privata aktörer som jobbar för att tjäna pengar för att få ut dem i arbete! Hur mycket har man utbildat dem på den här gruppen man ska möta? Inget! Det blir helt fel!

Det är i relation till dessa positioner som handläggarna utvecklar strategier som att ”hinta”. Etableringshandläggaren Fatimas berättelse om hur det går till när hennes klienter ska välja en lots illustrerar hur strategin kan ta sig uttryck:

Vi måste alltid översätta och berätta mer om lotsföretagen, det är få av våra sökande som klarar av att förstå texten. En del vet inte ens hur man använder en dator. Jag har skrivit ut en lista på alla lotsar som finns i närheten och så berättar jag vad det står om dem för sökanden. Men de flesta pekar bara på något namn när vi ger dem listan, de bryr sig sällan om att ta reda på mer om lotsen. Annars väljer de samma som bekanta och där de har SFI förstås. Jag tycker det vore bättre om vi hade den här typen av verksamhet själva. Dessutom är det ett konstigt system där vi inte får påverka deras val av lotsar tycker jag. Men om en sökande väljer en lots som jag vet är en total katastrof brukar jag säga att det kanske finns en lots som ligger närmare där den bor eller som kanske har en annan språkkompetens. Men jag säger aldrig nej om de säger att de vill ha en viss lots! Det vore att bryta mot reglerna.

Likt Fatima berättar flera handläggare om hur de använder argument kring språk och avstånd för att undvika att klienterna väljer ”de allra värsta lotsarna” eller ”de som bara är ute efter pengarna”. Det är utifrån att de positionerar lotsarna som extremerna som de legitimerar ”hintandet”. Genom att handläggarna inte heller säger nej när en klient

vill ha en viss lots, utan ”bara” kommer med förslag på att det kanske finns alternativ som passar bättre – anser de inte heller att de går utanför sitt uppdrag. Handläggarna menar också att ”hintandet” gagnar klienten, vilket ytterligare blir ett sätt för handläggarna att legitimera att de de facto bryter mot regelverket. Ty även om etableringshandläggarna är kritiska till att etableringslotsarna får betalt efter resultat eller är för fokuserade på arbete, ska dessa åsikter inte påverka hur handläggarna utför sitt arbete. Systemet är utformat för att företagen ska kunna tjäna pengar på att klienterna snabbt kommer i arbete. Etableringsreformen är en reform som syftar till att styra bort flyktingmottagandet från det sociala arbetets praktik till ett tydligare fokus på arbete. Det är därför de som tjänstepersoner på Arbetsförmedlingen arbetar med de nyanlända – för att de ska matcha dem mot arbetsmarknaden. ”Hintandet” kan fungera som en tidsbesparande åtgärd då handläggarna slipper administrera eventuella byten av lots eller annat som blir följden av en icke-fungerande lotsverksamhet.

Klienterna positioneras genomgående som några som inte förstår vilka de olika aktörerna är, som inte kan ta till sig informationen och som inte heller är intresserade av att sätta sig in i systemet. Vidare menar handläggarna att de låter sig lockas och luras att göra ”fel” val. Birgitta berättar:

De [syftar på klienterna] kan inte heller skilja på alla de träffar. De vet inte skillnaden på Försäkringskassan, vårdcentraler, Arbetsförmedlingen och etableringslotsar. För man maler och maler, det är ju samma sak om och om igen. Det är en massa konstiga ord som inte ens svenskar som är infödda förstår och hur sjutton ska då dessa människor begripa något?

Dock visar Qvist och Tovatt (2014) att de nyanlända genom rekommendationer och tips från andra byter lotsar för att få ta del av olika erbjudanden och också väljer utifrån kunskap de får genom vänner och bekanta. I handläggarnas utsagor framställs nyanlända som en

enhetlig kategori som jämförs med ”infödda svenskar”. De positioneras som en grupp som inte har den kunskap som krävs för att fatta rätt beslut. Att de väljer samma lots som sina bekanta framträder i handläggarnas berättelser inte heller som ett tillräckligt insatt val, något som kan bero på att även de bekanta inkluderas i samma ”ickesvenska” kategori.

Sammanfattningsvis kan handläggarnas val att ”hinta” och göra jobbet själva förstås i relation till hur de positionerar etableringslotsarna och sina klienter. Lotsarna positioneras som okunniga och oseriösa och som en aktör som orsakar merarbete. Klienterna positioneras som en lättlurad grupp som saknar kunskap och intresse att sätta sig in i det svenska systemet. Det är också utifrån detta handläggarna finner det lämpligt att använda sig av handlingsutrymmet för att påverka klienternas val samt själva undvika att använda sig av etableringslotsarna på det sätt som reformen syftar till.

Etableringslotsar och samhällskommunikatörer: nya aktörer på en skapad marknad

Lotsen bör vara ett företag eller en organisation. Exempel på organisationer som skulle kunna bedriva lotsverksamhet är föreningar, idéburna organisationer och branschorganisationer. Även enskilda kan tänkas starta lotsföretag. Regeringens ambition är att utvecklingen av en marknad för etableringslotsar kommer att innebära en stor mångfald av lotsar där de olika lotsföretagens affärsidéer kommer att skilja sig åt. (Prop. 2009/10:60 s. 78).

Så formulerar Alliansregeringen att lotsmarknaden ska se ut och fungera. Under arbetet med avhandlingen träffade jag en rad olika lotsföretag och lotsar som av olika anledningar och intressen blivit etableringslotsar. Eftersom lotsarna har en verksamhet som riktas mot en begränsad grupp i samhället, har majoriteten av innehavarna i Sverige ingen kontakt med dessa företag och kunskapen om dessa är generellt låg. Jag har därför valt att låta tre personer som arbetar som lotsar i

korthet berätta om varför de började arbeta som etableringslotsar. Det ger ingen heltäckande bild av de olika typer av lotsföretag som finns och jag gör inte heller några anspråk på att täcka in alla typer av lotsar. Berättelserna fungerar dock som ett sätt att visa bredden av företag och individer som verkar på lotsmarknaden. Etableringslotsarna är som diskuterats i kapitel två den första statliga upphandlingen som skett via lagen om valfrihetssystem (LOV). När kvasimarknader introduceras i arbetsmarknadspolitiken får det effekter som att den politiska kontrollen över politiken minskar och handlingsutrymmet för privata aktörer ökar (Bredgaard & Larsen 2007, Larsen 2013). Eftersom etableringslotsarna är den första arbetsmarknadspolitiska åtgärd som utformats utifrån valfrihetssystemet, bidrar kapitlet till en analys av hur dessa privata aktörers handlingsutrymme kan förstås och hur de använder sig av detta. Kapitlet bidrar också till analysera vad som sker när arbetsförmedlande tjänster läggs ut på privata aktörer i form av ”jobbpengar”.⁵⁶

Denna bredd på lotsföretag påverkar analysens upplägg och utformning. Där etableringshandläggarna har samma regelverk, arbetar på samma myndighet och med samma system har etableringslotsarna desto fler olika arbetssituationer och anställningsvillkor och det gör också att de konflikter som identifieras i lotsarnas berättelser skiljer sig åt beroende på typer av företag och individer. Konflikterna uppstår i relation till systemets utformning, i relation till Arbetsförmedlingen samt i relation till den egna arbetssituationen. Det är utifrån dessa som analysen är strukturerad. Även om samhällsorienteringen inte upphandlas via LOV utan genom lagen om offentlig upphandling (LOU) verkar samhällskommunikatörerna på marknader som skapats i samband med etableringsreformen. Genom att analysera de arbetsmarknader som uppstår i relation till dessa upphandlingar bidrar kapitlet till en ökad kunskap om arbetsvillkoren för de personer som arbetar på dessa.

Med detta sagt lämnar vi scenen till Karin, Osman och Elena som får berätta om hur och varför de blev etableringslotsar.

Karin: mångfaldsintresset ledde till ett anbud

”Det var egentligen en slump att vi blev etableringslotsar”, säger Karin när jag ber henne berätta om företaget hon arbetar på. ”Jag träffade affärsmannen av en slump via några bekanta och han visste att jag arbetat som informatör och kunde skriva. Eftersom han är rätt dålig på svenska, men bra på affärer, såg han väl att vi skulle kunna fungera ihop. Affärsmannen behövde någon som kunde skriva anbud, översätta och vara informatör på företaget som han har. Så det har jag gjort nu i några år och det här anbudet hittade jag själv. Ja, jag har hittat flera andra också men det här var det första vi fick och det var väl lite underförstått att jag skulle starta och driva det också. Det är väl mer mitt intresse än chefens kan jag säga, att jag har varit engagerad i mångfaldsfrågor länge. Så det har blivit min del då. Affärsmannen har en massa andra verksamheter också, han importerar olika produkter, driver städfirmor och har ett fastighetsbolag så det här är bara en liten del för honom.”

När jag undrar hur det kommer sig att hennes chef valt att driva ett lotsföretag parallellt med sina andra verksamheter, säger Karin att det inte är han som valt, utan hon. Affärsmannen hade aldrig satsat på en sådan här osäker verksamhet om inte hon drivit på säger hon, det är hennes grej och han väntar på att hon ska fixa det här. När Karin berättar om sin chef kallar hon honom alltid för affärsmannen, aldrig vid namn. Alltid affärsmannen. Jag frågar varför.

”Han är en affärsman! Han vill lägga anbud på verksamheter som han tror det finns pengar i och jag skriver dem. Vi har skrivit anbud på vårdboenden och LSS-boenden.⁵⁷ Och *between you and me*: Tack för att vi inte fick dem. Det hade vi aldrig klarat! Affärsmannen har ingen respekt för det han inte kan. Han tycker att vi kan göra det! Jag menar, det finns lite experthjälp att tillgå men det krävs väldigt, väldigt mycket för att driva ett boende. Jag tycker egentligen att det är förskräckligt med hela

den här offentliga upphandlingen. Vem som helst kan buda på det och har de en bra person som kan skriva upphandlingar så kan de få det. Fast de inte har ett personligt intresse eller kan det! Lotsverksamheten är i alla fall något som jag har valt för att jag tycker det är intressant, men också för att vi hade planer på att utveckla verksamheten med coacher. Men nu har min chef fattat att det inte finns så mycket pengar i det här så han är inte intresserad av att driva det vidare. Vi får se.”

Osman: har lotsat hela livet

”Egentligen halkade jag in på ett bananskal”, säger Osman. ”Jag hade pluggat länge och behövde en paus. En kompis frågade om jag ville ha ett föräldravikariat som lots på företaget hon jobbade på. Vi har skojar hon och jag om att vi varit lots hela livet. Det här är inget nytt för oss bara för att regeringen bestämt att det ska finnas lotsar. Lots har alltid existerat parallellt i samhället för oss som har släkt och vänner som kommer från andra länder. Vi behöver hjälpa till med myndigheter, allmänt stöd och språk förstås. Mest har jag tolkat. När jag gick på intervju och när de frågade om jag visste vad det innebär att vara lots sade jag som det var, att jag alltid lotsat. Så lade min vän ett gott ord för mig och på den vägen är det. Det är inget drömjobb utan det föll sig bara så.”

Elena: lämnade kommunal administration för privat jobbfokus

”Det är en enorm skillnad över hur engagerade människor är på Företaget och hur det var när jag arbetade på kommunen. Det går inte ens att jämföra. Det var så mycket administration och ingen följde upp vilka som kom i arbete eller inte. Det belönades inte om du lyckades hjälpa någon. Det är inte alls samma tank i kommunen som i det privata. Så jag ville testa något annat och sökte jobb som lots här.”

Elena berättar om att hon trivs mycket bättre med den

inställning som finns på det stora utbildningsföretaget hon är anställd på, än hur hon upplevde att det var när hon arbetade inom det kommunala flyktingmottagandet. Hon berättar också om den frustration hon själv kände när hon var arbetslös för många år sedan, att hon inte kunde vända sig till någon annan än Arbetsförmedlingen.

”Här är det verkligen jobbfokuserat hela tiden. Visst fanns det personer som verkligen hjälpte de nyanlända att nå sina mål på kommunen, men de skiljdes inte på något sätt från de som inte gjorde någonting alls. Det kändes tungt tyckte jag, att känna att gör inte jag det här blir det inte gjort. Det var många som bara träffade folk år ut och år in utan att det hände något. Det var tungt. Men här vet jag att alla har samma mål och då kan jag känna mig lugn. Om jag är sjuk eller har semester vet jag att någon annan gör mitt jobb och träffar mina deltagare. Att de inte är glömda utan att deras liv kommer att ordna sig.”

* * *

Karin, Osman och Elena representerar inte alla typer av etableringslotsar som finns och som jag har träffat, men de illustrerar några av de företag, positioner och erfarenheter som framträtt i mitt material. Det Karin berättar om sin chef, om en person som gett sig in på en marknad där han ser att det finns möjligheter att driva ett företag, är något som återkommer hos flera av de lotsar jag intervjuat. När Karin berättar om sin chef positionerar hon sig som den som är intresserad av ”mångfaldsfrågor” och drev på att de skulle skriva ett anbud för att bli etableringslotsar, chefen å andra sidan kallar hon ”affärsmannen” som att han bara är intresserad av att tjäna pengar. När Karin berättar om sitt arbete och hur hon skriver upphandlingar betonar hon att hon är kritisk till systemet och att människor som inte är engagerade i dessa frågor kan få arbeta med detta, men att hon själv inte är sådan. Detta är också genomgående bland de etableringslotsar jag intervjuat, att de alla säger att de har ett intresse för eller engagemang i frågor som rör nyanlända, mångfald

och ”invandrare”. Genom Karins berättelse introducerar jag en typ av lotsföretag som drivs av personer som ser lotsmarknaden som en marknad där de kan ha en vinstdrivande verksamhet.

Osmans berättelse om varför han arbetar som lots illustrerar ytterligare en typ av etableringslots som framträder i materialet. Det är personer som själva migrerat till Sverige och vars bakgrund har lett dem till arbetet som etableringslots. I Osmans fall var det som han beskriver en slump att han började arbeta som lots, men själva lotsandet är något som han ”alltid har gjort”. Att lotsa nyanlända är inget som startade med etableringsreformen, menar Osman, utan det är något som skett utanför den etablerade politiken. Jag har intervjuat flera lotsar som har denna bakgrund, som fungerat som en väg in på lotsmarknaden för dem.

Elenas berättelse introducerar en sista typ av lotsverksamhet som är framträdande i materialet. Det handlar om de större utbildningsföretag som utgör en stor del av lotsmarknaden och som också arrangerar olika typer av utbildningar som de nyanlända går på. Det är företag där det är tydligt uttalat att de som arbetar där förväntas nå resultat så att lotsverksamheten lönar sig. Elena representerar de av mina informanter som berättar om att de trivs med att arbeta för privata företag som strävar efter effektivitet och som ser det som något bra för de nyanlända.

Efter att ha presenterat några lotsar närmare har jag gett exempel på olika typer av lotsföretag som förekommer i mitt material. Nu riktas fokus mot de konflikter som identifierats i lotsarnas berättelser om sitt arbete, sina arbetssituationer och den marknad de verkar på.

Arbete, utbildning och krav på resultat

Utgångspunkten för ersättningen till lotsarna bör vara att de ska erhålla en ersättning som motsvarar ett effektivt företags kostnader för att bedriva motsvarande verksamhet, inklusive en skälig vinst (Prop. 2009/10:60 s. 98).

Marknadsstyrning och införandet av kvasimarknader är som diskuteras i kapitel två ett centralt inslag i workfarereformer och det är som en

kvasimarknad lotssystemet förstås i studien. Som citatet ovan visar ska lotsarna genom att arbeta effektivt och med fokus på klienternas arbetsmarknadsinträde kunna göra en vinst på lotsverksamheten, då systemet är utformat så att den stora ersättningen betalas ut när lotsföretagen når resultat. Det är också när lotsarna berättar om ersättningssystemets utformning i relation till sina klienter som konflikter framträder. Flera lotsar berättar om krav på att nå resultat och företag där ledningen är tydliga med att de ska se till att hitta arbeten åt klienterna och inte lägga tid på andra saker. Osman säger att utbildningsföretaget han arbetar för ”pratar öppet om att det är för mycket social verksamhet” och att han och andra lotsar måste ”fixa mer jobb”. Lidija berättar även hon om krav på att hitta arbeten åt sina klienter.

Jag vet hela tiden vad jag måste jobba mot. För att vårt kontor ska kunna växa och vi ska kunna fortsätta vara anställda då är det resultat två som gäller. Företaget satsar inte på något som inte är vinstgivande. Jag vet vad vi har i budget och vad jag måste sträva mot.⁵⁸

Att kraven på resultat är närvarande syns på den stora whiteboardtavla som är uppsatt i ett av mötesrummen på Lidijas arbetsplats. På den står alla etableringslotsarnas namn uppskrivna i svart text och efter dem följer två kolumner: Resultat ett och Resultat två står det över dem. Efter varje lotsnamn finns en siffra. Även om Lidija är positiv till fokusen på arbete och att arbeta mot uppsatta mål, ställs hon inför situationer där hon anser att vinstkraven ”krockar” med vad som är mest gynnsamt för hennes klienter:

Den absolut bästa lösningen för många, inte alla men många, är att kombinera halvt SFI och halvt jobb. Men eftersom regeringen beslutat att premiera helt andra saker hos lotsen måste vi fokusera på jobb för att överleva. Det blir svårt att överleva ekonomiskt annars.⁵⁹

I citatet framträder en konflikt mellan de krav på resultat som ställs på Lidija och det hon anser vara bäst för hennes klienters ”etablering”. Uppmuntrar hon klienterna att studera är det något som hon menar att de gynnas av, men då riskerar Lidija att inte nå de mål och resultat hon förväntas och företaget tjänar inte heller tillräckligt mycket pengar. Lidija löser konflikten genom att hänvisa till systemets utformning och att hon som lots inte har något annat val så länge regeringen kopplar ersättningen till uppnådda resultat. Genom att positionera sig som någon som anpassar sig till hur systemet är utformat och att det måste till förändringar på regeringsnivå för att hon ska kunna agera annorlunda – kan hon också lösa konflikten. Hennes agerande ligger i linje med det uppdrag hon har som lots. Ty som regeringen skriver har den nyanländes arbetsmarknadsetablering ”varit alltför långsam. Målet för insatserna är bl.a. etablering på arbetsmarknaden och självförsörjning, inte att individen placeras i långa utbildningar med ofta oklara mål.” (Prop. 2009/10: 60 s. 98). Som anställd i ett företag som tjänar pengar på att klienterna får arbete blir hennes agerande att välja arbete före utbildning också lämpligt, även om hon anser att det på längre sikt vore bättre om klienterna lärde sig svenska.

När jag intervjuat etableringslotsar återkommer de ständigt till hur svårt det är att hitta arbeten åt klienterna. Camilla är en av dem. Hon säger att utbildningsföretaget hon arbetar för inte tjänar några pengar på lotsverksamheten trots att de haft verksamheten i två år.

Den ersättning du får i förhållande till prestationen är väldigt liten. Det kräver också att du faktiskt får ut folk i jobb, då kan du tjäna pengar. I den målgrupp vi jobbar med har de allra flesta en utbildning som är kortare än sex år. De som har utbildning pratar i princip ingen svenska så de är inte lätta att fixa en anställning åt. Alltså ersättningsnivåerna är helt vanvettiga.

Likt Camilla berättar flera lotsar om svårigheter att hitta arbeten åt människor som inte talar svenska och som inte har någon längre utbildning.

De menar att det är få arbetsgivare som vill anställa dessa personer och det innebär att företagen inte heller tjänar några pengar. De arbeten som klienterna har möjlighet att få, oavsett utbildningsnivå, säger lotsarna, är arbeten på restauranger, lager, butiker och städföretag. Elena som arbetar på ett annat utbildningsföretag berättar:

Ibland sticker det ut att man hittar något slags administrativt jobb eller IT- eller ingenjörjobb, men sådana drömjobb kommer lite längre fram när de kan svenska, validerar sina betyg och kompletterar med vissa saker. Men just de första två åren är det svårt att hitta jobb på andra nivåer.

Att lotsen talar om två år kan förstås genom att det är den tid som en ny-anländ har rätt till etableringsinsatser och därmed också det tidsspann lotsar arbetar inom. När etableringslotsar positionerar sina klienter som en grupp som är hänvisade till en viss typ av arbeten, behöver inte heller lotsarna fokusera på att hitta mer kvalificerade arbeten. Istället kan de styra klienterna mot arbeten de lättare kan få och företaget kan på så sätt nå de resultat de behöver för att få pengar. Det är ett agerande som blir lämpligt utifrån den kontext lotsarna verkar i; det är genom att klienterna kommer i arbete fort som de når de resultat de behöver för att få ersättning. Vilken typ av arbeten det är och huruvida det är arbeten som överensstämmer med klienternas utbildning underordnas. Det ligger i linje med den ”work first approach” som är utmärkande för workfare-politik och som arbetslinjen är modellerad utifrån. Det okvalificerade arbetet anses vara ett första, ofta nödvändigt, steg in på arbetsmarknaden (Lindsay & McQuaid 2009, Peck & Theodore 2000). Det aktualiseras också i lotsarnas utsagor. Lidija berättar:

När jag träffar kunderna brukar jag rita upp en trappa och säga att nu är du här nere. Du vill till drömjobbet som är där uppe. Då måste du också jobba dig upp, det räcker inte med att drömma om det. Jag säger att de får räkna med att ta ett städjobb, det är

första steget upp för trappan. När de jobbat ett tag och lärt sig lite svenska, då kan de ta nästa steg. Det är det invandrare får göra, jobba sig upp. Jag började också städa när jag kom till Sverige, det gör alla i början. Det säger jag också, att jag vet hur det är men att nu har jag tagit mig hit.

Lidijas sätt att tala om att ”invandrare” får arbeta sig upp på arbetsmarknaden kan förstås som en del av den nyliberala ideologi som präglar workfareprojektet och är genomgående i etableringsreformen (Brodkin & Marston 2013). Individens eget ansvar löper som en röd tråd genom etableringsreformen och politiken ska som det betonas gå från omhändertagande till ansvarstagande (Prop. 2009/10:60). Genom att individen själv förväntas ta ansvar, ta de arbeten som är tillgängliga och samtidigt lära sig svenska och arbeta sig uppåt, kan hen etablera sig i Sverige. När Lidija beskriver arbetsmarknaden som en trappa som hennes klienter, om de är tillräckligt ambitiösa, kan arbeta sig upp för stämmer det väl överens med den workfarekontext hon utför sitt arbete i. Att uppmuntra klienter att ta ett arbete de egentligen är överkvalificerade för överensstämmer med hur ersättningssystemet är utformat. Men i Lidijas berättelse om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar framträder det en konflikt. Samtidigt som hon framställer de okvalificerade arbetena som något ”invandrare” kan arbeta sig upp från, uttrycker hon också en oro för att det kanske inte fungerar trots allt.

Många har så dålig ekonomi att de tar alla arbeten de kan få. Det är ofta tunga jobb som de får vilket gör att de kanske inte orkar plugga på SFI på kvällen för man är så trött. Alltså, det är de absolut mest fokuserade som kommer att lyckas. Det är inget jag kan lösa, regeringen måste göra något åt det på ett högre plan om de ska kunna få mer kvalificerade arbeten. Det är lite därför som jag tänker att det här med halvtids SFI, halvtidsjobb egentligen är det perfekta. Fast vi överlever inte om de flesta väljer att göra det.

I citatet aktualiseras återigen konflikten som Lidija upplever, mellan vad som är bäst för klienterna och vad som är bäst för företaget och hennes egen möjlighet till arbete. Men genom att hon ser problemet som något som måste lösas på ett strukturellt plan av regeringen samtidigt som hon också utgår från att det är klienternas önskemål att snabbt få ett arbete, blir hennes agerande lämpligt utifrån fler aspekter än endast företagets krav på vinst. Så länge inte politiken förändrats och klienterna inte prioriterar annorlunda menar Lidija att hon inte kan göra mycket mer, fast hon anser att det finns andra, bättre, lösningar. Hon agerar också utifrån den logik som systemet utformats ifrån; det enda sättet att tjäna pengar i ett valfrihetssystem är att förmedla arbeten.

Dock är det inte alla etableringslotsar som delar uppfattningen att nyanlända ska arbeta med uppgifter de är överkvalificerade för. Till skillnad från de lotsar som ser ett städarbete som ett första steg mot drömjobbet, menar dessa lotsar att lågkvalificerade eller tunga arbeten inte är något som deras klienter ska behöva ägna sig åt. En av dem är Mehmet och han säger att han är kritisk till den arbetsmarknad hans klienter hänvisas till.

Är du revisor ska du jobba som revisor! Regeringen skiter i om den personen som sitter här blir läkare eller städare! De vill ta bort från listan. Jobbet är viktigaste verktyget för att bli etablerad. Jag menar, en revisor ska bli städare [skrattar] vad är det för etablering! Du ska bli etablerad, inte utnyttjad, säger jag till dem. Den som är revisor och som går och städar, det är en utnyttjad situation, det är inte etablerad! Vi kopplar ihop folk med rätt jobb.

Där Lidija ser städarbetet som ett första steg mot drömjobbet, ger Mehmet uttryck för motsatt hållning. Han anser att hans högutbildade klienter som städar blir utnyttjade och säger också att han talar om det för dem. Mehmet är utbildad revisor och använder ofta sig själv som exempel när han talar om sina högutbildade klienter som arbetar i

servicesektorn. Osman ger uttryck för en liknande hållning som Mehmet när han berättar om sina klienter:

Jag kan känna sympati med dem, jag kommer från liknande förhållanden och jag vet mycket väl hur den informella arbetsmarknaden ser ut, jag vet mycket väl hur svårt det är att få jobb, hur svårt det är över huvud taget när man är en andra klassens medborgare och lever under sämre livsvillkor. Istället för att tjata om arbete jobbar jag med att coacha och entusiasmera. De behöver någon som inte moraliserar kring att de måste arbeta.

Osman och Mehmet positionerar sig båda som någon som delar erfarenhet och bakgrunder med sina klienter. Som Osman säger: "Jag har också svart skinn. Jag vet hur det känns." Där Lidija använde sig själv och sin erfarenhet som migrerad som ett exempel på hur det går att arbeta sig upp och att hennes klienter, precis som hon själv gjort, får räkna med att städa, intar Osman en annan position. Han menar att hans erfarenhet av att vara rasifierad och förväntas utföra vissa typer av arbeten gör att han inte tjatar om att klienterna ska arbeta. Till skillnad från Osman och Mehmet har Lidija och Elena ljus hy och ljust hår. Både Elena och Lidija har migrerat från europeiska länder, medan Mehmet och Osman kommer från länder utanför Europa. Även om de alla har migrerat till Sverige och genom den rasifiering som skett genom migrationen hänvisats till mindre kvalificerade arbeten, kan Elenas och Lidijas hud- och hårfärger också ha underlättat för dem att få arbeten som bättre överensstämmer med deras utbildningsnivåer. Det "svarta skinn" som Osman menar att han delar med sina klienter gör att han aldrig kan bli tillräckligt "vit" för att ses som "svensk" (Mattsson, K. 2005). Mehmets och Osmans "icke-vita" kroppar och hår fortsätter att skilja ut dem som avvikande och försvårar deras möjligheter att få kvalificerade arbeten. Det som förenar dessa lotsar är att de alla är exempel på hur sociala identiteter och erfarenheter blir en del av deras professionella identiteter och också påverkar hur de, med olika resultat, gör politik.

FORMELLA OCH INFORMELLA ARBETEN

Flera av lotsarna berättade att deras klienter hade informella arbeten, det vill säga uppdrag där de får betalning ”direkt i handen” och där arbetsgivaren inte betalar in sociala avgifter och där personer som gör arbetet inte kvalificerar sig för socialförsäkringar.⁶⁰ När jag intervjuade Karin berättade hon om klienter som har informella arbeten:

De som har fått jobb är de som är högutbildade, men de jobbar inte med vad de är utbildade för. Nu har jag en kille, han är någon form av datatekniker som arbetar luncher på en restaurang och så har jag en sjuksköterska som städar. Ja, det är svart då tyvärr. Men ändå ... jag råder dem att ta de jobb de kan få och det är de här då. Men alltså alla fötter ut, säger jag! Det är bättre att de arbetar svart än inte alls!

När Karin berättar om vilka arbetsmarknader som hennes klienter kan få arbeten på, rör det sig om informella och lågkvalificerade arbeten. Dock är det högutbildade klienter som har dessa arbeten; de av hennes klienter som har kortare utbildningar får inte några arbeten alls, säger hon. På ett liknande sätt som Elena och Lidija talar om att deras klienter kan arbeta sig upp på arbetsmarknaden, ser Karin de informella arbetena som en möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden och något som klienterna sedan kan ta sig vidare ifrån. Även om Karin inte, som Lidija, talar om att ”invandrare” får räkna med att ta dessa typer av arbeten, säger hon att det är den typ av arbete hennes klienter kan få.

Att föreställningar om vem som är lämpad för vilken typ av arbete påverkar rasifierade personers möjligheter att få formella arbeten diskuterar genusvetaren Paula Mulinari i sin avhandling *Maktens fantasier och servicearbetets praktik* (2007). Hon menar att ojämlikhet på arbetsmarknaden bland annat skapas genom att begreppen ”vit” och ”svart” arbetskraft påverkar vem som får vilka arbeten. Mulinari poängterar att begrepp som ”vita” och ”svarta” anställningar inte är neutrala utan tvärtom ”begrepp som både fångar föreställningar och fantasier om de

hierarkier som finns på arbetsmarknaden, samtidigt som de också producerar dem” (Mulinari, P. 2007: 277). Dessa föreställningar om vilka arbeten som finns tillgängliga för hennes klienter kan förklara varför Karin ställer det informella arbetet mot inget arbete alls och uppmuntrar klienterna att ta informella arbeten. Dock är det inte alla lotsar som ser på arbetsmarknaden på samma sätt:

Många kommer och säger att de har fått jobb och är jättegglada. Men så kollar vi och det är inte ett riktigt jobb, alltså de jobbar svart och det finns inga papper. De har inte speciellt bra kunskap om vad ett arbete är. Det händer att folk går och jobbar jättemycket för alldeles för lite pengar. Vi förklarar hur det fungerar med svartjobb och försäkringar och sådana saker, att man faktiskt kan råka ganska illa ut och bli utnyttjad. Sedan tror jag att med tanke på den oerhört pressade ekonomiska situationen som många sitter i så gör de det i alla fall. Jag menar det är lätt för mig som har en lön som droppar in att säga åt dem att inte göra det, men många är tvingade för att det är så pass tufft för dem. Men vi upplyser i alla fall om hur det ser ut och hur det fungerar.

Till skillnad från Karin berättar Michael om att han ser problem med att hans klienter tar de arbeten de erbjuds. Där Karin uppmuntrar sina klienter att ta informella arbeten, säger Michael att han berättar om vad som skiljer formella och informella arbetsmarknader åt. Han menar också att hans klienter inte alltid förstår vilken typ av arbete de erbjuds, något Karin inte reflekterar över i samma utsträckning. Men även om Michael inte uppmuntrar klienterna att ta informella arbeten, är han medveten om att de gör det. Det är något som blir tydligt när han berättar om hur han hjälpt en klient att förändra delar av ett informellt arbete till ett formellt.

Jag har en kille nu som fått jobb på en restaurang. Först var det bara svart, men jag lyckades övertala ägaren om att ge honom i alla

fall ett par timmar vitt. Till slut gick det så nu har han några vita timmar. Det är bättre än inget.

I Michaels berättelse framträder en konflikt han måste hantera inom ramen för sitt arbete. Han vet att hans klienter riskerar att utnyttjas, men säger samtidigt att han förstår att de tar dessa arbeten eftersom de är i behov av pengar. Att informera klienterna om farorna och sedan låta dem själva fatta beslutet blir hos Michael ett sätt att lösa konflikten. Genom att överlåta beslutet att arbeta informellt till klienten, kan han positionera sig som den som i stället hjälper klienten att arbeta under bättre villkor.

Karin och Michael representerar två olika sätt att se på informellt arbete som framträder i materialet. Där de lotsar som är kritiska till att deras klienter ska ta informella arbeten drar en gräns mellan informellt och formellt arbete ser andra lotsar att gränserna är mer flytande. Det blev också tydligt när jag frågade Karin om hur hon pratar med sina klienter om olika typer av arbeten och om hon uppmuntrade dem att söka andra arbeten.

Jag försöker så klart uppmuntra att de ska ta ett instegsjobb. Att de ska säga till sin arbetsgivare att titta, jag skulle kunna få det här om det blir vitt. Men det är en väldigt stor svartmarknad. Det handlar också om att de här arbetsgivarna vill hjälpa en landsman eller kanske bara ha extrahjälp, men som inte kan säga att de behöver hjälp exakt tre timmar om dagen, för det kanske de inte gör om några veckor. Skriver de kontrakt måste de garantera att det finns jobb och det är inte bra. Min upplevelse är att instegsjobb skrämmar många av de arbetsgivare vi varit i kontakt med. Vi pratar restauranger och mindre livsmedelsbutiker som drivs av invandrare alltså, de är de som tar emot nyanlända. De vill ha någon som jobbar ett par timmar och där man kan säga att okej, det blev inte så mycket i kassan i dag men du kan få 500 för att det gick bra i dag och så där och det är jättebra. Arbetsgivaren känner sig

friare då det inte är så reglerat. Ofta har de det ganska svårt själva med svenska och är inte så bra på papper. Det gör också att det är svårt med instegsjobb där, det krävs ett större svenskt företag för att kunna administrera sånt. De ska kunna alla svenska lagar och regler och vara bra på svenska och formalia men det är de inte.⁶¹

I Karins utsaga framställs de åtgärder som är skapade för att nyanlända ska kunna få formella arbeten som något som snarare avskräcker arbetsgivare. Att anställa personer formellt minskar arbetsgivarnas möjligheter att låta dessa personer arbeta när det finns behov, något som Karin framställer som förståeligt då det minskar företagets frihet. Hon positionerar också dessa arbetsgivare som några som vill hjälpa sina landsmän, att det bland annat är därför deras klienter erbjuds arbete. I Karins utsaga framställs de informella arbetena som en solidarisk handling från arbetsgivarnas sida, istället för som i Michaels utsaga ett utnyttjande. Genom att hon positionerar företagen som några som vill hjälpa till, blir hennes val att uppmuntra klienterna att arbeta informellt ett legitimt agerande.

Lotsarnas utsagor visar att informella och formella arbeten är sammanlänkade. Vilken typ av arbete en person kan få blir också öppet för förhandling. Att formella och informella arbetsmarknader existerar i en slags symbios visar ett flertal studier (Gavanas 2010, Mulinari P. 2007, Schierup 2006, Slavnic 2007, 2010). Det är i första hand migranter som hänvisas till dessa arbeten, såväl personer som har uppehållstillstånd i landet som papperslösa. Det som framkommer i intervjuerna med etableringslotsarna är med andra ord inte något unikt för de personer som omfattas av etableringsreformen. Paula Mulinari visar i sin studie av hotell- och restaurangbranschen i Malmö att "vita" personer i större utsträckning ges formella anställningar än rasifierade personer (2007). Det "vita" arbetets vithet och det "svarta" arbetets svarthet är med andra ord också tydligt kopplat till hudfärg.

Etableringslotsarna berättar att det är i service- och restaurangbranschen deras klienter kan få arbeten, även om de i stor uträkning är informella. Problemen med informella arbeten är något som politiker

under en längre tid försökt hitta lösningar på. Den dåvarande Alliansregeringen införde under mandatperioden 2006–2010 en rad reformer, däribland sänkt restaurangmoms och rut-avdrag, som syftade till att öka antalet formella arbeten. När lotsarna berättar om arbetsmarknaden för sina klienter verkar dessa reformer inte fått avsedd effekt. Det är också något socialantropologen Anna Gavanoas visat i en studie av hushållstjänstesektorn. Hon menar att det endast är vissa aktörer som fått förbättrade villkor genom dessa reformer; de som redan innan hade tillträde till de formella delarna av sektorn. För de som hade svårt att få formella arbeten har exkluderingen istället ökat. Gavanoas menar att behovet av billiga, flexibla och i praktiken rättighetslösa arbetare kvarstår trots dessa skattereduktioner (Gavanoas 2010). Dock är det sällan i relation till ovanstående som dessa reformer diskuteras, istället har företrädare för allianspartierna i olika sammanhang talat om att det är inom dessa segment som arbeten finns för ”invandrade kvinnor” och ”personer från Afghanistan och Somalia” (Jan Björklund 2015, Fredrik Reinfeldt 2011, 2012, Erik Ullenhag 2013a). Att det är dessa grupper som ses som lämpade att utföra vissa typer av arbeten kan förstås i relation till hur arbetskraften könas och rasifieras där vissa arbetsuppgifter och arbeten ses som lämpliga för vissa skapade kategorier (Mulinari, P. 2007, Selberg 2012).

Det finns ytterligare ett tema i lotsarnas intervjuer som jag vill lyfta i relation till vilka typer av arbeten som lotsarna menar att deras klienter kan få och vad det kan innebära i form av arbetsmarknadsanpassning. I Sverige förmedlas en övervägande del av arbetena genom informella kontakter och nätverk (Tovatt 2013). De personer som nyligen anlänt till Sverige saknar ofta de nätverk som behövs för att få arbeten på de företag som Karin beskriver som ”ett större svenskt företag”, vilket också minskar deras möjligheter till formella arbeten. Sociologen Alireza Behtoui (2008) menar att den här typen av informella nätverk tenderar att ha motsatt effekt när de används av utlandsfödda personer. Visserligen underlättar nätverken när det gäller att få ett arbete, men arbetena är ofta sämre betalda (Behtoui 2008). Arbetslivsforskaren

Wuokko Knocke kallar det för "social nätverkssegregering" och menar att det uppstår i ett samhälle som har en etniskt segregerad arbetsmarknad (Knocke 2004). De sociala nätverk nyanlända har tillgång till består av "landsmän" som verkar inom vissa segment, vilket gör att de är utlämnade till en viss typ av arbeten. Dessa arbeten är inte endast sämre betalda utan tenderar också att befinna sig på en informell arbetsmarknad. Har klienterna en etableringslots eller annan person med kontakter eller kunskap om den svenska arbetsmarknaden kan de få en del av arbetet registrerat som formellt. Har de inte det, minskar deras chanser till formellt arbete.

NÄR MARKNADEN SKILJER SIG FRÅN ANDRA MARKNADER

De etableringslotsar som analysen fram till nu behandlat utgörs till största del av individer som är anställda på olika typer av företag eller av egna företagare som redan innan etableringsreformen trädde i kraft verkat inom organisationer som arbetat med vad som kan etiketteras som "integrationsfrågor". Men det finns personer som sökte sig till lotsmarknaden för att de såg en marknad där de kunde driva en vinstdrivande verksamhet. Bengt är en av dem. När jag ber honom berätta om sig själv säger han att han är en "entreprenör" som testat de idéer han får. Han berättar att han har drivit flera företag och jobbat med bistånd och utveckling i flera afrikanska länder. Bengt berättar att det också gjorde att han valde att starta lotsföretag, att han såg en möjlighet att använda kunskaper han tillskansat sig "under sin tid i Afrika". Bengt driver också ett coachningföretag där han arbetat inom utvecklingsgarantin och säger att han såg en möjlighet att använda samma upplägg som lots.⁶² Jag ber honom förklara vad det innebär:

Det är en enkel och väldigt effektiv affärsidé, det handlar bara om att använda de medel som finns! Vi hade ett upplägg med fas 3 förut, och jag tänkte köra samma grej med de här nyanlända. Vi gick vi ut med att vi var ... en sorts hjälp till självhjälp! Du är 50 bast, ingen kommer anställa dig, fortsatt med att söka jobb,

vi hjälper dig med allt det där, men tänk om du kan starta något själv! Om du anställer en person över 50 så efterskänker staten arbetsgivaravgiften, det kostar den som anställer hälften och det här är inget som nyttjas! Så vi skapade en hemsida som en sorts arbetsförmedling då de fick presentera sig. Så det var REA på arbetskraft, det var halva priset på jävligt kompetent folk som de fick för halva priset.

Dock gick det inte som Bengt hade tänkt sig med lotsverksamheten då ”kunderna” uteblev. Han säger att han snabbt fattade att han inte skulle få någon hjälp från Arbetsförmedlingen och gav sig därför ut på egen hand: ”Jag försökte allt, var ute och raggade på flyktingförläggningar och boenden, men nej.”⁶³ När vi träffas säger Bengt att han egentligen har lagt ned företaget. Jag undrar varför. ”Det är inte lönsamt helt enkelt. Bara en sådan sak att ta in en tolk”, säger Bengt och berättar att hans affärsidé bygger på att det finns en stor grupp deltagare.

När vi hade fas 3 var tolkar inte ett problem för då hade jag 75 stycken arbetslösa och då kunde jag ta hand om vilket språk som helst! För då fanns det inte bara svensktalande utan iranier och annat och det var så jag hade tänkt här med, att det skulle funka va. Men det fungerade inte med tolkar, det blir jättedyrt! Tolk måste man stå för själv och det lönar sig inte alls med så få arbetslösa. Har du 20 iranier ja då blir det ingen kostnad!

När Bengt berättar om hur han tänkt kring sin verksamhet återkommer han ständigt till hur han beräknat inkomster och verksamhet efter antal klienter. Hans sätt att tala om sina klienter är relaterat till siffror, lönsamhet och ekonomiska kostnader. Han refererar till sig själv i termer av ”entreprenör”, ”businessman” och ”företagare”. Likt den chef som Karin har och refererar till som ”affärs mannen”, har Bengt valt att bli etableringslots för att han såg en affärsmöjlighet. När Bengt berättar om sin affärsidé framträder en person som har kännedom om svensk

arbetsmarknadspolitik och hur de åtgärder som arbetssökande har rätt till är utformade. Han har kunskap om hur dessa åtgärder kan användas för att han ska kunna göra vinst på ett effektivt sätt och omsätter också dessa kunskaper i praktik.

John berättar att han är coach och har ett avtal med Arbetsförmedlingen, men arbetar till största del mot det privata näringslivet. Han säger att när han ”fick nys om att det skulle upphandlas etableringslotsar ville han hoppa på det tåget också”. Jag ber honom berätta om arbetet som lots. Han skrattar och säger att han var väldigt på i början:

Jag frågade runt genom kontakter och Facebook och vad det var om någon ville vara med på anbudet eller om de kände någon som kunde tolka eller hade de kompetenser som krävdes. Jag kontaktade dem och började intervjua, någon gammal hemspråklärare och någon som kände någon. Jag fick ihop en kader till slut. Jag skulle räkna på att det lugnt var två veckors arbete. Jag hade en liten happening på kontoret sedan där alla träffades och drack lite vin och pratade om hur vi skulle bygga upp det här tillsammans och sedan var det bara att vänta och se.

Men säger John, det hände inget. Först efter ett år fick han ett par klienter. ”Jag hade nästan glömt bort att jag var lots. Det var ju ingen som hörde av sig!” John säger att han är kritisk till lotsmarknadens utformning, att de företag som anlitas inte får någon möjlighet att driva verksamhet eftersom de knappt får några kunder. Han säger att han vägrar jaga runt på Arbetsförmedlingen:

Det rimmar rätt illa att man ska stå utanför arbetsförmedlingen och dela ut lappar om att de arbetslösa ska ge mig jobb när jag sedan ska se till att de får jobb.

I citatet framträder en viktig aspekt av etableringsreformen, nämligen att såväl lots- som coachningmarknaden kan förstås som ett sätt att

minska arbetslösheten i flera bemärkelser. Ty som John säger är det både han och den arbetslöse som får arbete genom reformen. De behöver på så sätt varandra. Finns det inga arbetslösa att lotsa eller coacha, finns det inte heller ”kunder” på marknaden och verksamheten går inte att driva.

Tanken med lotsmarknadens utformning, likt andra valfrihetsreformer som vårdval och skolval, är att ”kunderna” är aktiva rationella subjekt som tar reda på information om de olika verksamheterna (Sundström m.fl. 2010). Johns utsagor kan också tolkas som att det är den typen av marknad han förväntade sig och som han som företagare är van vid. Men samtidigt talar lotsarna om en marknad där de har svårt att få ”kunder”. De lotsar som likt John inte vill stå utanför Arbetsförmedlingen eller ”ragga” på andra ställen, menar att de har svårt att nå ut med sin verksamhet. Bengt berättar:

Det uppstår en marknad för entreprenörer här va?! Då kommer det entreprenörer och säger att jag har kontakter, jag kan fixa de här problemen. Det är det som är entreprenörens idé så att säga. Men det blir SFI-skolor och andra utbildare som fångar upp de nyanlända. Men de har inte så många kontakter och det finns inte så många jobböppnare. Så de fixar inga jobb och vi får inga kunder.

Likt Bengt talar John om nyanlända som väljer ”fel” lotsar. Där Bengt pratar om ”SFI-skolor” talar John om ”invandrarföretag”. Han säger att han trodde att en etableringslots skulle vara någon som hade kontakter i det svenska samhället.

Jag vet att när jag är ute i Stockholms skärgård på sommaren finns det inte en invandrare i skärgården därför att ingen har det nätverket och så är det i arbetslivet också. Är det någon som har ett nätverk är det jag som har det från grundskolan, från gymnasiet, jag har kompisar som har företag, som jobbar någonstans och det är det nätverket. Jag utgår från att jag känner till och kan rycka i någon tråd om det är någon som skulle behöva. Men de hittar ju inte mig!

Johns liknelse mellan arbetsmarknaden och Stockholms skärgård är intressant på flera sätt. Att tillbringa sommaren i skärgården är inte något som endast är fråga om en person är "invandrare" eller inte, det är också en fråga om vilken ekonomi och typ av nätverk som är förbehållet vissa "svenskar". John talar här utifrån ett sammanhang där människor har råd och möjlighet att lämna bostad och arbete för att tillbringa sommaren i skärgården. Hans sätt att tala om arbete i relation till termer som "nätverk" och "rycka i trådar" är också något som kan förstås i termer av resurser och där arbete är något som förmedlas via kontakter och tjänster (Tovatt 2013). I Bengts och Johns utsagor positioneras "invandrare" som några som har samma förutsättningar som "svenskar" att få ett arbete. Dock visar studier av informell rekrytering att "invandrare" tenderar att sakna tillgång till de nätverk som mer kvalifierade arbeten ofta förmedlas genom (Bethoui 2006, 2008, Tovatt 2013). På ett liknande sätt reflekterar inte heller John kring att personer som tillbringar sommaren i Stockholms skärgård kanske inte vill öppna sina nätverk för att personer ur andra sociala grupper än de de själva tillhör ska få tillgång till skärgården. De "invandarlotsar" som de nyanlända väljer anser John och Bengt vara fel val, då de inte har tillgång till de nätverk eller kontakter som de som "svenskar" har. När jag frågar Bengt och John om de hittat några jobb till de (få) klienter de haft, blir svaret nekande. John säger att en av hans klienter är "sjuklig" och att de andra inte "verkar särskilt intresserade av att arbeta". Bengt säger att hans klienters svenskkunskaper varit så dåliga att det aldrig skulle gå att anställa dem.

När Bengt och John berättar om hur de upplever arbetet som etableringslots och hur lotsmarknaden fungerar positionerar de båda sig själva som några med möjligheter att hitta arbeten åt nyanlända, men som hindras av att andra lotsar "får jobbet". De uttrycker en irritation över att Arbetsförmedlingen inte hjälper dem med marknadsföring. John berättar: "En enda gång har jag blivit inbjuden till något, det var när jag blev kallad till någon mäsas in the city och Arbetsförmedlingen sade att de skulle se till att det kom en massa invandrare dit som kanske vill ha

oss. Så jag åkte dit då.” John suckar och säger att han tydligen inte förstod hur han skulle göra, för när han kom dit var det fullt med folk och alla bra platser var upptagna.

Sedan fanns inte ett vitt ansikte någonstans! Jag säger ingenting om det men jag tänkte så här, vart har jag kommit någonstans? Där och då fattade jag hur lotsmarknaden fungerar. Det är liksom drivna entreprenöriella invandrare som kan språket som får jobben. De behöver inte hyra in några tolkar och så känner ju de familjen. Nu låter jag fördomsfull som bara den, men det var min upplevelse av hela grejen. Att det står tre glada afrikaner och lockar in hela den afrikanska communityn liksom. Det gäller att känna några stycken där och så kommer hela familjen dit och deras kompisar och deras släktingar. Så vissa av de här företagen var ju väldigt framgångsrika på det sättet att de fick väldigt många som bara rann in där. Jag stod där längst in i hörnet och syntes inte. Jag fattade inte att man skulle vara där två timmar i förväg och sno åt sig ett bord. Det är väl bara jag som är dum i huvudet som inte tar för mig riktigt och är så där framfusig eller vad det kan vara för någonting. Så jag gick därifrån ... stukad av erfarenhet. Och det var första och enda gången jag blev inbjuden till någon sådan här mässa. Ska man inte följa upp det här?

Johns berättelse om sin upplevelse av mässan är också en berättelse om en person som befinner sig i en position han inte verkar ha någon större erfarenhet av; att vara den med en avvikande hudfärg och den som inte heller behärskar språket. Johns upplevelse av sin medverkan på mässan är intressant att jämföra med hans berättelser om vikten av nätverk för att få arbete. När John berättar hur han känner människor på olika företag, om hur han samlade en ”kader” för att starta lotsverksamhet och om trådar han kan rycka i, framställs det som positivt och självklart. När han berättar om de andra lotsarna på mässan blir nätverkandet och användandet av kontakterna snarare något negativt och avvikande.

Det är ”invandrare” som ”lockar in” människor och genom att de känner några så ”kommer familjen, släkt och vänner” också – trots att det egentligen fungerar enligt samma princip som när John använder sig av sina nätverk.

Även Johns sätt att positionera sig förändras när han berättar om sin medverkan på mässan. Han framställer sig som en osäker och inte särskilt rutinerad person som inte är van att ta för sig eller ”sälja” in sig och sitt företag, långt ifrån den position som affärsman som han annars talar från. Här beskriver han sig snarare som sin egen motsats. Johns berättelse illustrerar också den omedvetenhet om den egna positionen som återfinns hos flera av de lotsar som själva inte har migrationsbakgrund. Att de sammanhang John befinner sig i till största del, som i Stockholms skärgård eller i företagsarsammanhang, domineras av ”vita ansikten” är det föga troligt att John reflekterar över. Känslan av att vara avvikande och inte inkluderas i ett ”vi” är jobbigt, någon Johns upplevelse av mässan vittnar om. Att vilja vara med andra människor som delar ens erfarenheter och talar samma språk blir med andra ord viktigt för att skapa en känsla av förståelse och trygghet. De val av ”invandrarlotsar” och ”SFI-skolor” som John och Bengt upplever som irrationella, kan därför vara helt rationella. När en nyanländ väljer bort den ”vita” företagaren som inte förstår det språk hen talar och som inte delar erfarenheten av att migrera till Sverige, är det kanske ett rationellt val utifrån känslan av samhörighet och likhet.

Arbetsförmedlingen: kund eller konkurrent?

I likhet med att de individer som ska välja lotsföretag blir ”kunder”, ”köper” också Arbetsförmedlingen tjänster av lotsen. Flera av de lotsar som arbetar på eller driver företag med krav på resultat och ekonomiska intäkter talar om Arbetsförmedlingen som ”oprofessionell”. En av dem som talar om svårigheter att samarbeta är Karin:

De har en helt annan syn än vi. De hör knappt av sig för att höra hur det går för kunderna. Det har inte ens kommit någon från Ar-

betsförmedlingen och pratat med min chef om hur han tänkt att verksamheten ska fungera! Det vet ju inte ens om vi gör det arbete vi ska! Nä, det är verkligen oproffsig!

Karins kritik riktas mot det hon beskriver som Arbetsförmedlingens bristande intresse och kontroll. Andra etableringslotsar som talar om Arbetsförmedlingen i termer av oprofessionella härleder det till svårigheterna att driva en verksamhet som upphandlats av myndigheten. John är en av dem.

Det går inte att bygga några personliga relationer med Arbetsförmedlingen och då går det inte att arbeta långsiktigt som jag gör med andra kunder. Jag vill ge arbetsförmedlaren ett ansikte på något sätt, bjuda henne på lunch och säga hej. När jag börjar arbeta med en kund kåkar vi lunch och jag talar om vem jag är och lyssnar med stora öron vad de behöver och ser om vi kan hitta något samarbete. Sedan inleder vi samarbetet och ser om det fungerar bra och då växer verksamheten liksom organiskt på det sättet och blir långsiktig. Men det får de visst inte göra. Det här känns inte riktigt seriöst någonstans.

När John berättar om hur han arbetar med kunder framträder en bild av en rutinerad och erfaren företagare som är van att ta kontakt med människor och sälja in sin verksamhet, väsensskilt från hur han beskrev sig själv när han berättade om mässan han deltog i. Dock är det inte arbetsförmedlare som är Johns primära "kunder", utan det är de nyanlända som han enligt lotsmarknadens utformning förväntas arbeta mer långsiktigt med. Johns oförmåga att se de nyanlända som "kunder" kan förstås utifrån rasifierade föreställningar kring vad en "kund" förväntas vara. Johns utsagor kan tolkas som att hans föreställningar kring vad en kund är inte inkluderar personer som saknar arbete, kunskaper i svenska och en förankring i det svenska samhället. Istället vänder han sig mot en myndighet som han uppfattar som sin kund, men som inte

alls har den funktionen. De lotsföretag som John talar om i termer av "glada afrikaner" och "entreprenöriella invandrare" förhåller sig å andra sidan till de nyanlända som kunder, vilket också gör att de i större utsträckning blir valda – något som i Johns berättelser framställs som oförklarligt.

I etableringslotsarnas berättelser positioneras den enskilde handläggaren på Arbetsförmedlingen som avgörande för huruvida samarbetet fungerar eller inte. Elena berättar:

Om jag hittar jobb till en deltagare kan en del handläggare fatta beslut på en gång. De tittar och kontrollerar arbetsgivaren och godkänner dem på samma dag. Men andra ... En del svarar inte ens på mejl eller i telefon. Det har hänt att personer förlorat jobbet för att en arbetsförmedlare förhalade att skriva under papperen i en månad. Personen förlorade själva jobbet för att arbetsgivaren gick och anställde någon annan. En gång blev jag nästan osams med en person på AF också som tyckte att en av mina deltagare skulle ta ett jobb för 200 kronor om dagen. Då sade jag att han inte kan klara sig på det här. "Du ska inte blanda dig i hur jag gör, du ska bara hitta en arbetsgivare", sade handläggaren. Alltså den här attityden, vi är inte konkurrenser med Arbetsförmedlingen utan vi måste samarbeta för de arbetssökande. Men det kan ha att göra med att de förlorar eftersom en del går till privatisering. Vi ringer och säger vad vi tycker men anmäler inte och håller på. Vi kan inte klaga heller för att de är våra kunder, du förstår själv alltså. Det är de som har makten. Om jag ska hitta instegs- eller nystartsjobb eller lönebidrag, då är det handläggaren som måste skriva under, det är inte jag.⁶⁴

När Elena berättar om samarbetet med Arbetsförmedlingen synliggörs en konflikt som identifierats i flera intervjuer, nämligen att det lotsarna menar att de ser som viktigt eller rätt inte alltid överensstämmer med lotsarnas bild av handläggarnas prioriteringar, men att de inte kan klaga

då de riskerar att förlora sitt uppdrag. Likt Elena menar dessa lotsar att de inte vågar kritisera vissa handläggare trots att de anser att de behandlat deras klienter fel eller tvingar dem att ta dåligt betalda arbeten.

Flera lotsar hävdar att handläggarna styr klienternas val av lotsar. John kallar etableringshandläggarna ”mutade” och att de stora lotsföretagen ger dem pengar. Mehmet berättar om att han upplever att Arbetsförmedlingen ofta föreslår att klienterna ska välja en lots som också tillhandhåller olika typer av utbildningar. Jasmine säger att de handläggare som hon har en god relation till ”skickar deltagare” till företaget hon arbetar för. Att som John eller Mehmet positionera etableringshandläggare som korrupta eller styrande kan också bli ett sätt att ”förklara” varför deras företag inte får några ”kunder”. Huruvida handläggare är mutade eller skickar klienter till de etableringslotsar som inte anmäler eller klagar, kan analysen inte svara på. Men vad som dock står klart är att handläggare i olika utsträckning använder sig av handlingsutrymmet för att påverka klienternas val av lotsar trots att det strider mot valfrihetssystemets utformning.

Marknaden som arbetsmarknad: en osäker situation

Av de etableringslotsar och samhällskommunikatörer jag träffade under arbetet med avhandlingen var det endast ett fåtal som hade en tillsvidareanställning. Ett par av dem drev som jag diskuterat ovan egna företag, men de flesta av lotsarna och kommunikatörerna hade korta tidsbestämda uppdrag eller ”frilansade” för lotsföretag. Ett par av dem hade också en lön som var knuten till prestation.

Hur etableringslotsarnas egen arbetssituation påverkas av resultatsättningen visade sig tydligt under den period jag observerade och intervjuade lotsen Karin. Efter att ha träffats ett par gånger ses vi för en avslutande intervju. När jag kommer till Karins arbetsplats säger hon att det hänt en del sedan vi sågs sist. Hon berättar att Affärsmannen har blivit alltmer kritisk till lotsverksamheten och att han igår talade om att han inte har råd att ha henne anställd på heltid längre. ”Men jag såg det komma”, säger Karin när hon ser min förvånade min. Hon

berättar att hon redan löst sin försörjning innan chefen sade något: ”Affärsmannen har sagt att företaget inte behöver gå med vinst. Men när han ringde förra veckan och sade att han inte ville driva någon förlustverksamhet, fattade jag att något var i görningen. Jag skaffade snabbt ett lärarvikariat terminen ut och visst, i går kom han och sade att mina pengar var slut.” Karin skrattar till och säger att det är snabba ryck på det här företaget.

Nu gör jag det här en dag i veckan är det tänkt. Affärsmannen vill ha kvar mig lite grand i alla fall för att då kan han använda mig för den andra businessen också så att säga och jag kan vara kvar lite för att driva det här också. De andra får lotsa och jag sköter det runt omkring. Det enda fasta vi vet att vi har är våra deltagare och det har vi räknat på att det täcker nästan hela min lön, men att den där sista tusenlappen kan han få in genom att använda mig på andra ställen på företaget.

När Karin berättar om vad som hänt låter hon inte särskilt bekymrad. Att hitta ett nytt arbete framstår inte heller som särskilt svårt för henne. Karins framgång med att så snabbt lösa sin arbetssituation kan förklaras utifrån hennes sociala tillhörigheter: som universitetsutbildad ”svensk” med goda kunskaper i svenska och ett kontaktnät på den formella arbetsmarknaden kan hon relativt enkelt hitta ett längre vikariat, något som antagligen inte är möjligt för andra lotsar som hamnar i samma situation och som saknar de resurser hon har i form av utbildning, nätverk, hudfärg och nationalitet. Att hon väljer att stanna kvar och arbeta på företaget kan förstås som ett strategiskt val genom att anbudan kan ge henne arbete i framtiden, om än på andra marknader än lotsmarknaden.

Jasmine arbetar likt Karin på ett mindre lotsföretag med ett fåtal anställda. Hon är också en av de lotsar som berättar om en osäker arbetssituation. Företaget är nystartat och hennes lön är knuten till företagets inkomster. Jasmine har en grundlön som hon beskriver som ”väldigt

låg”. Sedan får hon ytterligare en summa som baseras på antalet klienter samt en bonus om de får ett arbete. Jag frågar Jasmine om hon är nöjd med upplägget och hon säger att det är okej eftersom det är ett jobb hon ”brinner för”. Jasmine berättar att de diskuterar hennes lön just nu, men att hennes chef säger att de måste vänta och se.

Just nu klarar jag mig, men visst om jag ska vara ärlig kommer det inte fungera i längden. Vi behöver fler kunder för att det ska fungera, men det innebär också att jag får mycket mindre tid för varje person. Ibland verkar ledningen glömma bort att vi jobbar med människor och inte säljer telefonabonnemang. Då kan man inte förvänta sig att lotsar ska ha 30 stycken som de ska träffa varje månad. Då skulle jag inte kunna lägga ned det arbete jag gör i dag. Men samtidigt är det så många jag måste ha om jag ska kunna få en riktig lön.

I Jasmynes berättelse framträder också en konflikt hon behöver hantera; med ett mindre antal klienter kan hon göra ett jobb hon anser är bra, men det innebär också att hennes egen ekonomiska situation blir ohållbar i längden. Med ett större antal klienter får Jasmine en ekonomisk ersättning som är på en nivå som hon anser är rimlig, men det är förenat med risken att hon inte kan utföra ett arbete som hon anser är bra nog. De lotsar som arbetar på större företag berättar om att de har fler klienter än vad de anser att de borde. Osman säger att han har ”tur” som inte har fler än 40 stycken.

Flera av mina kollegor har ett femtiotal, enligt rekommendationen ska man ju inte ha fler än 30. Men ja... det är vinstdrivande verksamhet så... Vi ska träffa klienterna två timmar i månaden och sedan måste vi vara tillgängliga på telefon tre timmar i månaden. Men alltså de här timmarna, de fungerar inte så i verkligheten. En del behöver betydligt fler timmar och en del behöver vi aldrig träffa.

Enligt riktlinjerna ska varje nyanländ ha individuella möten med den etableringslots hen valt minst tre timmar per månad, sedan kan de välja att ses oftare och under längre tid (Prop. 2009/10:60). Att som Osman berättar inte träffa några klienter alls och att ha två timmar per månad som standard, innebär att det företag han arbetar för inte lever upp till de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. Samtidigt innebär det att företaget kan ha fler klienter och på så sätt blir de löpande intäkterna högre.

Scen 5. En samhällskommunikatörs vardag

Ali möter mig utanför de utbildningslokaler som företaget han arbetar för har. ”Jag kommer behöva fixa en del grejer, så det är lika bra vi ses där”, mejlade han när jag frågade om mötesplats. Jag ska intervju Ali och sedan följa med honom på kursen han håller. Vi hittar ett ledigt rum och slår oss ned. Jag startar inspelningen, Ali sorterar papper och vi börjar prata. Efter en stund säger Ali att han behöver skriva ut några saker och försvinner. ”Snart tillbaka!” Och det är han. Vi fortsätter prata. Ali försvinner igen, nu är det några grejer som han måste kopiera. Sedan kommer han tillbaka igen och intervjun fortsätter. Jag frågar om kursen är i de här lokalerna också. ”Nä tyvärr”, säger Ali. ”De är i en annan del av stan, det blir mycket åka eftersom jag inte har möjligheter att kopiera eller skriva ut material där. Vi måste åka nu förresten. Alldeles snart, jag måste bara ringa en person jag är lots åt.”

När vi sitter på tunnelbanan på väg mot den skola där samhällsorienteringen är förlagd, säger Ali att det blivit många hamburgare sedan han började arbeta på Utbildningsföretaget. Vi har precis ätit en stående lunch vid ett gatukök, det drog ut på tiden då koptorn började krångla. ”Om mina barn skulle veta hur ofta jag äter hamburgare skulle de bli sura”, skrattar Ali.

* * *

Ali är en av de samhällskommunikatörer jag intervjuat och den arbets-situation han beskriver med resor mellan olika lokaler, svårigheter att

hinna med att äta lunch och administration som sällan ryms inom arbetstiden är återkommande teman i samhällskommunikatörernas berättelser. När jag frågar Ali om han arbetar heltid som samhällskommunikatör, berättar han att ingen på utbildningsföretaget han arbetar för gör det. Det går inte, kurserna är upplagda så att de ligger på eftermiddagarna. På förmiddagarna har deltagarna andra aktiviteter, det är först när de är slut som de kan gå på samhällsorientering. Därför har han andra uppdrag, arbetar lite som etableringslots, tolkar en del och jobbar för en religiös förening han är aktiv i.⁶⁵

Ali säger att det har varit svårt för honom att få ett kvalificerat arbete, trots att han har universitetsutbildning på avancerad nivå. Men när han läste om att alla nyanlända skulle gå en kurs i samhällsorientering såg han en möjlighet:

När jag hörde om samhällsorienteringen trodde jag att det var kommunerna som skulle driva utbildningarna och att de skulle satsa på det här. Jag sökte till utbildningen på universitet, gick den och blev legitimerad. Men det är Företaget och Företaget som har kurserna åt kommunerna, så det blev inte den satsning jag trodde. Det fanns inga anställningar utan bara uppdrag åt företagen.⁶⁶

Under den period materialinsamlingen ägde rum hade 25 av kommunerna i Stockholms län en gemensam organisation för samhällsorientering och den upphandlade också utbildningarna för samtliga kommuner.⁶⁷ När jag genomförde fältarbetet var det två utbildningsföretag som ansvarade för alla utbildningar i samhällsorientering. Ali säger att han trivs med jobbet, att det är kul att undervisa och att han känner att han gör nytta. Han är rätt person för jobbet, absolut, men han funderar ändå på att sluta. Det är det många som gör, säger Ali. Börjar och slutar. ”Det är något som inte är rätt sorterat med hela uppdraget. Det är ingen bra ersättning och det går inte att få jobb på heltid. Jag vet inte hur länge jag får uppdrag”, suckar Ali och säger att arbetet som samhällskommunikatör påminner om att köra taxi:

Jag har jobbat som taxiförare, jag har taxilegitimation också. Det är samma sak! Du sitter där i taxin och finns det en kund så kör du! Finns det ingen kund sitter du och väntar. Mitt jobb nu är detsamma, det finns ingen garanti för att jag ska få uppdrag, det finns ingen garanti för att nyanlända kommer. Du arbetar om det finns jobb, finns det inte arbete jobbar du inte. Det här är inget framtidsjobb fast det är ett mycket viktigt arbete.

Jag har valt att låta Alis berättelse om sitt arbete inleda analysen av samhällskommunikatörerna då osäkra anställningar och ojämna inkomster är ett återkommande tema i deras berättelser.

Likt Ali säger andra samhällskommunikatörer att de arbetat under liknande villkor redan innan etableringsreformen trädde i kraft. Mansour berättar att han arbetat för utbildningsföretaget i flera år. Han säger att han är utbildad ekonom men haft svårt att få jobb som det, trots att han läst många extrakurser. Så började han undervisa, tolka och ta en del uppdrag som krävde persiska. Likt Ali berättar Mansour att han också har andra uppdrag vid sidan av. ”Jag har tur som är gift med en tandläkare som drar in pengar så vi har någon stadig inkomst”, skrattar Mansour. ”Annars skulle det aldrig gå.” Mansour berättar att han får betalt per timme, men vill helst ha en fast månadslön.

Jag sade just det till chefen, att jag börjar få lite komplex när jag står och informerar nyanlända om tryggheten på arbetsmarknaden, men vet själv inte om jag har jobb om fem veckor. Jag har inte den tryggheten själv som jag berättar för andra om. Jag har i tankarna att jag vill ha en halvtidstjänst fast i alla fall. Men Företaget vill inte ge mig fasta uppgifter. För dem är de bättre att jag kan hoppa in på olika ställen när det behövs. På persiska kallar vi det ”skiftnyckel”, en människa som är bra på det mesta och som man kan använda till det man behöver.

I citatet framträder en föreställning om att den svenska arbetsmarknaden präglas av trygga arbetsvillkor och anställningstrygghet och det är också den bild som Mansour för vidare till kursdeltagarna. Men samtidigt är det inte den arbetsmarknad han själv och andra samhällskommunikatörer och etableringslotsar har tillgång till. Det är inte heller den arbetsmarknad som möter de nyanlända. Här menar jag att det finns en glapp mellan det som står att läsa i utbildningsmaterial och det som kommunikatörerna undervisar utifrån och den arbetsmarknad som personer som migrerat till Sverige och rasifierade personer möter.

Mansours och Alis berättelser kan också förstås utifrån Robert Miles diskussioner om de rasifieringsprocesser som sker genom migrationen (1993). Genom dessa rasifierade processer får ”invandrare” underordnade positioner på arbetsmarknaden och hänvisas till otrygga arbeten och arbeten som de är överkvalificerade för – precis som samhällskommunikatörerna. I deras fall är det tydligt hur rasifieringsprocesser får materiella effekter. För Mansours del innebär det att han är beroende av att hans partner har ett mer välbetalt och tryggt arbete för att han ska kunna klara sig. Ali ”löser” det genom att ha flera arbeten och uppdrag vid sidan av arbetet som samhällskommunikatör, uppdrag som han framför allt utför på kvällar och helger.

Mansours och Alis berättelser illustrerar också de krav på ”flexibilitet” som allt mer präglar arbetsmarknaden och som bland annat resulterar i ofrivilliga deltidsanställningar och osäkra arbetssituationer. Bland dessa är rasifierade och invandrade personer överrepresenterade (Arai & Skogman Thoursie 2009, Behtoui & Neergaard 2009, Bursell 2012, 2014, Grönlund 2004, Mulinari P. 2004, 2007, Neergaard 2009). Genom att Mansour kan, som han säger, användas till det mesta finns det fördelar för företaget att inte anställa honom på en viss tjänst, utan istället använda honom där han behövs. Att han, likt Ali, inte heller vet hur länge han har arbete utan arbetar på kortare uppdrag är också en effekt av de ökade kraven på flexibilitet. Genom att inte anställa samhällskommunikatörer över längre perioder än vad de garanterat har klienter, behöver inte företagen riskera att stå utan intäkter med löner som måste betalas.

Det stämmer väl överens med den nyliberala ideologi som arbetsmarknadspolitiken utformats utifrån och där föreställningar om en flexibel arbetsmarknad och marknadslogiker är centrala.

Det är också kring anställningar, uppdrag och osäkerhet som konflikter tydligt framträder i kommunikatörernas berättelser. Att de inte vågar tacka nej till arbeten. Att de i sin undervisning berättar om en arbetsmarknad de själva inte är en del av. Att de trots utbildningar på avancerad nivå inte får kvalificerade arbeten. När företag, som de samhällskommunikatörerna arbetar för, utformar tjänster som är anpassade till dessa marknadslogiker är det utifrån ett vinstintresse ett logiskt agerande, men det får effekter genom prekära villkor för en del av de människor som utför arbetet. Men möjligheterna att påverka sin arbetssituation eller få andra arbeten framträder i kommunikatörernas berättelser som begränsade. Det blir tydligt när Said berättar om hur han upplever arbetsmarknaden. ”Jag vet inte hur många olika jobb jag sökt innan jag fick det här! Det spelar ingen roll att jag har en mastersexamen, de kallar mig inte ens på intervju!” Efter att återigen ha försäkrat sig om att hans riktiga namn inte kommer att avslöjas, berättar Said att han i perioder blivit tvungen att ansöka om försörjningsstöd för att kunna betala hyran. ”Jag har barn, det går inte att vara stolt då.” Men nu hoppas han att det kommer att bli bättre, han har fått ett kontrakt med Utbildningsförbundet på ett halvår.

Sedan vet jag inte vad jag ska göra, men jag tror inte jag blir arbetslös med tanke på vad som händer i världen. De kommer söka skydd här och då får jag jobb. Det är som en svart komedi egentligen. Jag har själv flytt hit och nu får jag jobb om andra flyr från krig.

Citatet visar en konflikt som aktualiseras i samtliga kommunikatörers berättelser: att deras arbete är avhängigt andra människors utsatta situationer. Så länge krig och katastrofer tvingar människor att söka skydd i Sverige, precis som de själva en gång tvingades göra, har de möjligheter att få arbete. Det är utifrån en sådan beräkning som företagen som

anlitar samhällskommunikatörer tecknar avtal. Det går inte att beräkna hur länge ett krig pågår eller hur många människor som kan ta sig från katastrofutsatta områden, vilket gör att anställningsformerna blir därefter. För företagen blir dessa typer av anställningsformer det mest ekonomiskt lönsamma då de inte riskerar att ha anställda utan arbetsuppgifter.

Att hålla ned kostnader och anpassa sig till marknaden: privata aktörers strategier

Avsnittet har fram till nu handlat om hur etableringslotsarna och samhällskommunikatörerna ser på sitt arbete och sina arbetssituationer, om hur de positionerar sig själva, sina klienter, etableringshandläggare och andra aktörer som verkar på de marknader som uppstått i samband med etableringsreformen. Svårigheter att hitta arbeten åt klienterna, dålig lönsamhet, att kortsiktiga lösningar prioriteras över långsiktiga, konkurrens, svårigheter att få ”kunder”, oklara relationer med Arbetsförmedlingen och osäkra arbetssituationer är alla teman som identifierats i de privata aktörernas berättelser. Konflikterna uppstår även i relation till de olika positioner, bakgrunder och erfarenheter aktörerna har. Jag kommer nu diskutera hur aktörerna utvecklar olika strategier för att ”lösa” de konflikter de upplever och de situationer de befinner sig i. De strategier som identifierats i materialet rör sig kring temana *Att hålla ned kostnader och utveckla speciallösningar* samt *Att anpassa sig efter marknadens logiker*. Det är också dessa teman som strukturerar diskussionen om strategier.

ATT HÅLLA NED KOSTNADER OCH UTVECKLA SPECIALLÖSNINGAR

Som det diskuteras ovan är det när en nyanländ får ett arbete som den största delen av etableringslotsarnas ekonomiska ersättning betalas ut. Analysen visar att detta påverkar lotsarnas arbete genom att de styr klienterna mot de arbeten de kan få, oavsett om det är ett arbete som överensstämmer med klienternas utbildningsnivå eller erfarenheter. Att de utvecklar strategier som att sätta resultat före klienternas behov är

därför inte särskilt oväntat. Den forskning som finns kring gatubyråkrater visar genomgående att klienters behov tenderar att underordnas resultat då arbetet på gatubyråkratier påverkas av krav på effektivitet och uppnådda resultat (Brodtkin 2007, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011). Vidare visar forskning att privata arbetsförmedlingar utvecklar work first-strategier när deras inkomster är kopplade till resultat (Bredgaard & Larsen 2007, Larsen 2013, Peck & Theodore 2000). Kraven på att ta de arbeten som är tillgängliga oavsett arbetsvillkor, typ av arbete eller kvalifikationer är också en del av de allt starkare workfareinslagen som syns i den svenska arbetsmarknadspolitiken (se kapitel två). Detta är också tydligt i mitt material.

I materialet har ytterligare strategier identifierats. När lotsföretagen har svårt att få tillräckliga inkomster i form av arbeten åt nyanlända, utvecklar de andra sätt att tjäna pengar. Samtliga utbildningsföretag jag besökte har olika utbildningar som vänder sig till de nyanlända, och företagen har även utbildningar och coachverksamhet för andra arbetsökande. Dessa tjänster upphandlas utanför valfrihetssystemet och via lagen om offentlig upphandling (LOU). För flera företag är detta ett sätt att kompensera det de anser vara en för låg ersättning. Genom att deras klienter deltar i de utbildningar de arrangerar och som upphandlats genom ett annat system kan de ändå tjäna pengar genom andra verksamheter. Osman berättar att utbildningsföretaget han arbetar på har satt detta i system.

De säger att de har fler utbildningar än vad de har. De är precis som många andra företag duktiga på att skriva upphandlingar och får in pengar på det. De skriver saker som att ”Vi ska integrera ett holistiskt bla bla...” men egentligen är det där bara remix av SFI många gånger. De kallar det omvårdnadsprogram med inriktning på SFI. Så kallar de en annan grej yrkessvenska. De tjänar pengar på allt sådant här. Du vet det finns en tidspress och pengarna måste rulla in för att styrelsen och ledningen ska vara nöjda. Det är svarta siffror som gäller.

Att det är utbildningar som är den mest lönsamma delen återkommer hos flera etableringslotsar. Lidija som även hon arbetar på ett större utbildningsföretag berättar att de tjänar lite pengar på själva lotsandet, men att eftersom klienterna deltar i de grupputbildningar företaget har så ”är det okej i alla fall”. Hon berättar att företaget håller på att ta fram utbildningar för andra arbetslösa grupper för att ”utöka den verksamhet vi tjänar pengar på. Mer coachning och så hoppas vi på utvecklingsgarantin.” De flesta av Lidijas klienter har aktiviteter motsvarande en halvtid på utbildningsföretaget, vilket gör att även om de inte lyckas hitta arbeten åt sina klienter ”genererar” de ändå pengar genom att vara kursdeltagare. De kurser som företaget erbjuder handlar om arbetsmarknadsförberedande insatser där deltagarna får lära sig skriva cv, träna på anställningsintervjuer och annat kopplat till arbetsmarknad och anställningsbarhet. Då allt material redan finns framtaget och kurserna hålls på svenska, är det enkelt för företaget att överföra det på andra grupper utan någon större kostnad. Företagen tjänar på detta sätt både pengar genom att ”sälja” ytterligare tjänster till Arbetsförmedlingen, samt genom att hålla ned antalet timmar de behöver träffa varje klient. Istället för att informera dem individuellt om vad som ska stå i ett cv, visa hur de registrerar sig på olika arbetsförmedlingssidor och informera om hur de kan söka arbete kan företagen informera ett större antal klienter åt gången. Att som Lidijas arbetsgivare ha ett flertal olika upphandlingar och rikta mer energi mot de delar som ger mest ekonomisk utdelning kan förstås som en förlängning av det som kallas ”creaming”-strategier. Istället för att endast satsa på de klienter som företag kan nå snabbast resultat med kan dessa företag rikta energin mot den upphandling som ger bäst utdelning: så kallad ”stream-creaming” (Soss m.fl. 2013). Dessa typer av strategier innebär att företagen satsar på det eller de koncept som är mest lönsamma och lägger ned tid och resurser för att utveckla dessa vidare.

Samtidigt visar mina observationer att det inte alltid är helt enkelt för de nyanlända att tillgodogöra sig den utbildning och den kommunikation som sker på svenska. Scenen nedan är hämtad från observationsanteckningar jag gjorde när jag följde med etableringslotsen Adnan.

Scen 6. En utbildning på lätt svenska

Ett lotsföretag som upphandlat utbildningar för sina klienter är det stora utbildningsföretag Adnan arbetar för. Klienterna deltar på halvtid i utbildningar som ska göra dem redo för den svenska arbetsmarknaden. Samtliga utbildningar är på svenska, berättar Adnan när jag frågar om de delar in deltagarna i olika språkgrupper eller använder tolk.

”Vi använder enkel svenska hela tiden. Deltagarna har alltid en dator så de kan använda Google translate om de inte förstår något ord. Man vänjer sig vid att prata på ett visst sätt så de förstår, enkla ord och tala långsamt. Du kommer förstå.”

Temat för dagens utbildning är ”Personlig presentation och anställningsintervju” och den grupp som Adnan har består av ett femtontal deltagare med olika språklig och utbildningsmässig bakgrund. Adnan skriver på tavlan: ”Namn. Senaste befattning eller roll. Dina viktigaste arbetsuppgifter eller ansvar. Starka sidor. Utbildning. En prestation du är stolt över. Framtiden.”

”Tycker ni texten är svår?”, frågar Adnan. Ingen svarar. Adnan börjar berätta om hur en anställningsintervju kan se ut. Pratar sakta. Gör pauser. Stryker under några av orden på tavlan. Ett par deltagare skriver in orden i Google Translate. ”Befattning.” ”Ansvar”. Efter ett par minuter frågar en deltagare vad ”prestation” betyder. Adnan frågar om någon annan vet. Ingen säger något. Adnan förklarar och frågar sedan om de ändå vill att han förklarar orden. Några av deltagarna nickar.

* * *

Det är dock inte endast i utbildningssituationer som lotsarna använder sig av ”enkel svenska”. Den förekommer även när lotsarna inte talar de/det språk som klienterna kan. Till skillnad från myndigheter som enligt förvaltningslagen (SFS 1986:223) har skyldighet att anlita tolk, gäller detta inte för kompletterande aktörer. Eftersom ersättningen till tolken är något som tillkommer, lotsföretagen får inte någon extra ersättning för

den utgiften, utvecklar de olika lösningar för att hålla ned kostnaderna. Michael säger att han använder tolk om det är nödvändigt, men att det går att komma långt utan.

Jag pratar engelska och svenska såklart. Så kan jag liksom bubbla lite hit och dit. Jag har lärt mig lite ord på olika språk under alla år jag arbetat med invandrare. Deltagarna tycker det är kul att jag kan det också. Så använder vi mycket kroppsspråk, det kan man komma långt på. Men jag kollar alltid med mina deltagare, säger de att de klarar av att föra ett samtal på engelska eller svenska kör vi på det. Annars bokar jag alltid en tolk.

Likt Michael berättar Karin om att hon håller de flesta av sina möten på svenska och engelska.

Jag har jag dammat av min gymnasiefranska också och så förstår jag en del spanska tack vare den. Sedan blir det mycket kroppsspråk också.

Jag var med Karin på ett av de möten hon hade utan tolk. Karin beskrev klienten som en ”stjärndeltagare”, det vill säga en av de klienter hon anser ha störst chans att få ett arbete. Klienten hade varit i Sverige i ett par år innan hon fått uppehållstillstånd och pratade enligt Karin ”bra svenska”. Men trots att Karin talade långsamt och undvek ord som kunde vara komplicerade var det stundtals svårt för klienten att följa med. Eftersom klientens modersmål var spanska, och hon inte talade någon engelska, försökte Karin översätta komplicerade ord med hjälp av sin ”franskspanska” och använde också Google translate på sin telefon. Under mötet arbetade Karin och hennes klient med att uppdatera ett cv. Det var mest Karin som pratade och skrev, ibland var det oklart om klienten egentligen förstod vad det var Karin skrev i hennes cv.

Det går inte att utifrån en observation bedöma huruvida Karin eller andra lotsar kan genomföra sina möten med klienterna utan tolk, men

ändå ge dem den hjälp och det bemötande de har rätt till enligt förfrågningsunderlaget. Dock reser det frågor om det är tillräckligt att etableringslotsar ”kan bubbla lite hit och dit” eller använda kroppsspråk när vokabulären tryter. Nyanlända har ofta få kontakter i övrigt med det svenska samhället som kan bistå med den hjälp lotsar förväntas göra, vilket gör att vikten av att lotsen gör sig förstådd är stor. Även om lotsar likt Michael frågar klienter om de klarar av att ha mötet på svenska eller engelska, innebär det inte att så är fallet. Dels kan det som mötet med Karin visar vara svårt med språkförståelsen även för personer som bott flera år i Sverige. Vidare är relationen mellan lotsar och klienter inte fri från makt; lotsen är den som skriver under närvarorapporter och kan vara en av de få öppningar en nyanländ har in på arbetsmarknaden. Det är därför inte heller självklart att klienten vågar eller vill säga nej när lotsen frågar om de kan föra ett samtal på svenska. Alternativet att använda tolkar eller att dela in utbildningarna efter språk innebär större kostnader för företagen. Att använda sig av gratis verktyg som Google translate och hålla utbildningar och möten på lätt svenska kan därmed förstås som strategier för att anpassa verksamheten till utformningen av ersättningssystemen.

Men det är inte alltid det räcker att ”bubbla” på olika språk, utan lotsföretagen behöver anlita tolkar för att kunna genomföra möten med sina klienter. Tolkersättningen berättar flera lotsar om som en ovälkommen utgift, något flera ”löste” genom att använda sig av personer som de ”hittat” utanför tolkförmedlingarna. Michael berättar att han har ett antal tolkar som han tycker är bra och som han alltid använder. Den bästa tolken är en 20-åring som han hittade av en slump när den tolk han skulle använda blivit sjuk.

Hans mamma jobbar här och när hon hörde att det var kris sa hon att jag skulle kolla med hennes son. ”Ok, jag testar”, tänkte jag och han är hur bra som helst vet du! De flesta vi använder är rätt unga och det är kul, unga människor som vill och kan tjäna lite extra pengar. Studenttaxa liksom. Vi kan inte anlita tolk för 1 000 spänn

i timmen, det skulle inte funka. Man blir inte miljonär på vad vi får från Arbetsförmedlingen.

Likt Michael använder sig Karin av icke auktoriserade tolkar i sitt arbete som lots. Efter ett av de möten jag observerade stannade tolken kvar och pratade med Karin. Karin frågade hur det var med tolkens mamma och om hon hade hittat något nytt jobb än. När arbetsdagen är slut och vi sitter och pratar om vad som hänt under dagen berättar Karin att kvinnan är syster till en person som arbetar på hennes chefs städföretag.

Karin: Jag frågade hennes syster först om hon kunde tolka, men hon blev lite nervös för hon städar där under falsk identitet och pratar inte så bra svenska tycker hon. Men hon tipsade om sin lillasyster så nu använder jag henne. Jag vet inte vad hon gör annars faktiskt.

Jennie: Så då betalar företaget henne för att tolka?

Karin: Nej, nej! Det gör jag själv. Jag betalar ur egen ficka. Hon får hundra kronor svart per gång. Det är lite som en gentjänst också känner jag, hennes mamma fick sparken från städbolaget i somras. Alltså, hon var slarvig och det fungerade inte riktigt, men eftersom uppsägningen inte gick riktigt schyst till känner jag ändå att jag vill göra något för familjen.

Karin berättar att det är flera städerskor som anlitas som tolkar när det behövs, men att de får en formell lön eftersom de fanns med på den lista som användes vid upphandlingen. I fallet med den tolkande systemen berättar Karin att det helt plötsligt dök upp en klient som talar ett språk som de inte "listat", men eftersom de inte får tacka nej till klienter behövde hon lösa det. Genom att Karins chef har ett städföretag där en stor del av de personer som arbetar har migrationsbakgrund och talar olika språk, har Karin använt sig av dem. På ett liknande sätt som Michaels kollega tipsade om att hennes son skulle kunna tolka, kan Karin

hitta personer på sin chefs andra företag som kan tänka sig att arbeta som tolk vid behov. Ingen av dem är dock utbildad tolk. Karin beskriver också arrangemanget med tolken som "en gentjänst" då hennes mamma fått avsked från den städfirma Karins chef driver. Även om Karin inte arbetar med de andra företagen hennes chef har, ger hon uttryck för att ha insyn i verksamheten och anställningsförhållandena i firman. När hennes chef avskedat en person vill Karin vara "schyst" genom att ge hennes barn uppdrag. För Karin blir den här typen av arrangemang en strategi för att hålla ned kostnader och inte behöva betala en auktoriserad tolk ett formellt arvode. Dock är det hon själv som betalar "tolken" och inte lotsföretaget. Genom att se uppdraget som en gentjänst framställer Karin sitt agerande som att hon gör en insats för någon och kan också legitimera att hon betalar en person informellt istället för att anlita en auktoriserad tolk.

När företagen använder sig av specialpriser som ligger under det auktoriserade tolkar tjänar, finns det en risk för att de auktoriserade tolkarnas arbetssituationer och lönenivåer påverkas. När det finns personer som är villiga att tolka till ett lägre pris och som inte begär ersättning för tidsspillan och resor som auktoriserade tolkar enligt rekommendationer bör göra, riskerar de att väljas bort för billigare alternativ. Ytterligare en aspekt som ska läggas till detta är de svårigheter att få uppdrag och arbeten på heltid som bland annat samhällskommunikatörerna berättar om, något som kan öppna för att dessa individer tackar ja till informella uppdrag eller uppdrag med låg lön.

Även om mitt material inte är tillräckligt för att dra några långtgående slutsatser om hur vanliga informella arbeten är på lotsmarknaden, finns det ett flertal studier som visar hur tätt sammanlänkade formella och informella arbeten är (se bland andra Gavanas 2010, Mulinari P. 2007, Slavnic 2010). Ty som sociologen Zoran Slavnic (2010) argumenterar anpassar sig ekonomiska aktörer till informella ekonomiska strategier när det ges möjlighet. Även om lotsmarknaden är en marknad som skapats på politisk väg, är det ändå en marknad där ekonomiska intressen i stor utsträckning styr.

ATT ANPASSA SIG EFTER MARKNADENS LOGIKER

Där utbildningsföretagen försöker ”lösa” problemet med svårigheterna att tjäna pengar på lotsverksamheten genom att tillhandahålla olika kurser och utbildningar som deras klienter kan delta i, väljer andra lotsföretag andra strategier. De lotsar som är ”entreprenörer” och som gav sig in på lotsmarknaden för att tjäna pengar, lämnar i stället marknaden. Att ett företag lämnar en marknad som inte upplevs som lönsam och där ”kunderna” inte betar sig som förväntat, kan förstås som en lämplig strategi. I stället för att anpassa sig till en marknad där de har svårt få ”kunder” och inte heller anser verksamheten vara lönsam, avvecklar de lotsverksamheten och går vidare till nya marknader.

Men alla har inte samma möjligheter att lämna en marknad där de inte tjänar pengar. Flera av de samhällskommunikatörer och etableringslotsar jag intervjuat talar om ofrivilligt deltidsarbete, tidsbegränsade uppdrag och svårigheter att leva på inkomsten från ett arbete. Trots universitetsutbildningar på avancerad nivå berättar de om svårigheter att få kvalificerade arbeten och i vissa fall får de inga arbeten alls. Samtliga av dessa individer är rasifierade personer som själva har migrerat till Sverige. Ingen av de personer jag intervjuat som är ”vita” eller som är födda och uppvuxna i Sverige sade någonting om svårigheter att få arbete under våra samtal, utan det är uteslutande rasifierade som berättar om detta. Att det är skillnad på olika personers möjligheter att få ett arbete illustreras av lotsarnas berättelser. Etableringslotsen Karin berättar att när hon märker att hennes chef börjar prata om ”förlustverksamhet” skaffar hon snabbt ett lärarykariat för att trygga sin inkomst. Det är också när rasifierade och utlandsfödda personer konkurrerar med personer som talar flytande svenska och som inte är rasifierade som de har svårt att få arbete (Bursell 2012, 2014, Neergaard 2006b, 2009, Schierup 2006).

Etableringsreformen har dock gett upphov till en arbetsmarknad där konkurrensen från ”vita svenskar” är liten. Genom etableringsinsatserna skapas arbetstillfällen och arbetsmarknader där migrationsbakgrund och andra modersmål än svenska blir en tillgång snarare än

ett hinder. Genom att utbildningarna i samhällsorientering ska hållas på klienternas modersmål behöver samhällskommunikatörerna kunna tala dessa språk och eftersom majoriteten av ”infödda svenskar” inte har den språkkompetens som krävs för arbetet, minskar konkurrensen. Som analysen visar upplever flera av de rasifierade individerna att de har svårt att få arbeten på andra delar av arbetsmarknaden, något som begränsar deras möjligheter att söka sig vidare till andra delar av arbetsmarknaden på grund av dålig lönsamhet eller arbetsvillkor som förändras till det sämre. Det gör att de utvecklar strategier för att anpassa sig till och stanna på denna arbetsmarknad. En sådan strategi är att ”pussla” ihop uppdrag och arbeten. Genom att kombinera de olika uppdrag och arbeten de har möjlighet att få kan de trots låga löner och brist på heltid få ihop en inkomst. Flera av mina informanter har flera arbeten: de lotsar, tolkar, undervisar och har andra uppdrag där deras bakgrunder och språkkunskaper ses som en tillgång. Dock påverkas lönenivåerna på dessa uppdrag av företagens resultatbaserade ersättning och den konkurrens om uppdragen som finns. Tolkuppdragen är som vi sett ett exempel på hur personer som utför arbetet för lägre lön eller i form av informellt arbete får uppdragen framför auktoriserade tolkar som begär en avtalsenlig lön.

Mitt material visar att flera av informanterna inte vågar ställa krav på sina uppdragsgivare då de är rädda för att förlora uppdrag. Samhällskommunikatörerna berättar samtliga om att de lägger ned betydligt fler timmar än vad de får betalt för för att kunna göra ett bra arbete, men ingen av dem berättar det för arbetsgivarna. Said säger att nu när han äntligen fått ett arbete vill han inte klaga på arbetsgivaren. De osäkra arbetssituationer som etableringslotsar och samhällskommunikatörer har gör att deras möjligheter att påverka sin arbetssituation i form av löner och arbetsvillkor begränsas. Genom att de arbetar på uppdrag och har tidsbegränsade kontrakt, är det lättare för arbetsgivaren att inte ge ”besvärliga” personer fler uppdrag. Att anpassa sig genom att inte vara besvärlig eller protestera kring låga löner eller korta uppdrag blir en strategi för att få fler uppdrag och att inte ”väljas bort”. Särskilt viktiga blir

dessas strategier för de personer som har svårast att hitta arbeten, det vill säga rasifierade personer med migrationsbakgrund som talar bruten svenska.

Osäkra arbetsmarknader, rasifierade segment och kortsiktiga lösningar

I och med etableringsreformen upphandlas för första gången i Sverige en arbetsmarknadspolitisk tjänst via lagen om valfrietssystem (LOV) och för första gången införs ett system med ”jobbpeng”. Att privatisera Arbetsförmedlingen eller delar av den är som diskuterats något flera borgerliga partier drivit under en längre tid. Tanken med detta är att antalet förmedlade arbeten ska bli större genom att ”incitamenten” antas öka när aktörer får betalt efter resultat. Centerpartiets partiledare Annie Lööf beskriver under sin tid som riksdagsledamot hur ett sådant system ska fungera:

Enda sättet att tjäna pengar i ett valfrietssystem där man sätter den arbetssökande i centrum är att förmedla jobb. Den som inte förmedlar tillräckligt många jobb får helt enkelt inga pengar. Genom en sådan reform kan vi få betydligt bättre fart på förmedlingen av jobb än idag. [...] Vi har en skolpeng i Sverige, för att eleven ska få välja bland flera skolor. Vi har en vårdpeng i Sverige, för att vårdtagaren ska få välja bland flera vårdgivare. Det skulle vara bra med en jobbpeng, så att arbetssökande har en möjlighet att välja – och välja bort – arbetsförmedlingar. Det stärker den enskilde (Motion 2010/11:A358).

Det är också om ”jobbpengar” och privata arbetsförmedlingstjänster som kapitlet handlat. Det inbegriper även en analys av kvasimarknader som uppstår genom lagen om offentlig upphandling (LOU). Jag har visat vad som händer när privata aktörer får en central roll i utförandet av arbetsmarknadspolitik och hur det påverkar såväl deras arbete som deras arbetssituationer.

Jag har visat hur etableringshandläggare ser etableringslotsar som mindre kompetenta aktörer som använder sig av olämpliga marknadsföringsstrategier. Det är flera handläggare som, trots att det strider mot valfrihetssystemets utformning, påverkade klienternas val av etableringslotsar. Trots att handläggarna inom ramen för sitt uppdrag ska samverka väljer flera handläggare att utföra ett arbete de egentligen skulle involvera lotsarna i. Valet att inte samverka med lotsar eller påverka klienternas val motiverar de utifrån att det är för klienternas skull, men också för att de anser att de sparar tid eftersom lotsarna inte gjorde sitt arbete eller inte hade den kunskap som krävdes. Liknande utsagor finns hos lotsarna, de anser att etableringshandläggarna inte tar reda på tillräckliga fakta om klienterna och inte heller förser dem med den information de behöver (detta utvecklar jag i kapitel sex).

Scen fyra som inleder kapitlet visar att det finns stora likheter i hur lotsföretagen presenterar sig. Metoderna de säger sig arbeta utifrån är snarlika och så även de tjänster och upplägg som presenteras. Detta har flera förklaringar: För det första kan det förstås som att företagen vet vilka typer av formuleringar och metoder som är gångbara när myndigheter upphandlar olika tjänster. Som analysen visar är det flera lotsföretag som driver andra verksamheter som de upphandlat med Arbetsförmedlingen och andra myndigheter. Genom anbudsförfarandet lär sig företag vad de förväntas skriva för att vinna upphandlingar. För det andra kan det förklaras utifrån att koncept och upplägg återanvänds och omformuleras för olika uppdrag. Som analysen visar kan företag sälja "samma" utbildning flera gånger till Arbetsförmedlingen genom att göra mindre justeringar. För det tredje blir de utbildningar som företagen stöper om och säljer ett sätt att effektivisera lotsarbetet då de kan informera klienterna i grupp i stället för enskilt. Det gör att företagen kan ta sig an fler klienter och därmed få högre löpande ersättning. I och med att utbildningarna upphandlas via LOU och ligger utanför valfrihetssystemet, innebär de ytterligare inkomster utanför själva lotsersättningen. Ty som lotsarnas utsagor visar finns det möjligheter att tjäna pengar för de företag som har resurser, kunskap och en insikt i hur systemet kring

upphandlingar fungerar. Att skriva upphandlingar är som analysen visar en konst som flera företag förfinat.

Kapitlet visar att etableringslotsarnas resultatbaserade ersättning medfört att de prioriterar arbete före utbildning – även i de fall där de anser att klienten inte gagnas av detta. Att ersättningssystemets utformning skulle kunna få den här typen av effekter lyftes fram redan i samband med reformens utformning. I remissvaren på utredningen *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) som föregick reformen, uttryckte flera remissinstanser farhågor kring att utformningen av ersättningssystemet riskerade att bidra till alltför kortsiktiga lösningar. Remissinstanserna menade att den resultatbaserade ersättningen riskerade att medverka till att den nyanlände får en typ av arbeten som hen och samhället inte tjänar på i det långa loppet. Regeringen hänvisade till forskning som visar att en tidig arbetsmarknadskontakt gynnar nyanlända även på lång sikt och menade att ersättningssystemet i stället skulle gynna de nyanlända att snabbt komma in på arbetsmarknaden (Prop. 2009/10: 60).⁶⁸

Som jag diskuterar tidigare i kapitlet är det utifrån tidigare forskning inte ett särskilt oväntat resultat att organisationer prioriterar resultat före långsiktiga lösningar. De farhågor som restes från remissinstanserna har infriats. Mitt material visar att flera av de lotsar som intervjuats arbetar just på det sätt som remissinstanserna varnade för. Analysen visar att utformningen av systemet påverkar lotsarnas arbete genom att lotsföretagens möjligheter att tjäna pengar ökar om de nyanlända får arbete. Som det framkommer i lotsarnas utsagor finns de arbeten klienterna har möjlighet att få till största del i tjänstesektorn. Det är uteslutande lågbetalda arbeten som sällan är fasta anställningar på heltid. Mina resultat stämmer med tidigare studier som visar att invandrade svenskar har svårare att få arbeten som de är kvalificerade för än personer som är födda i Sverige, och oftare är hänvisade till deltidsjobb och tillfälliga anställningar (Arai & Skogman Thoursie 2009, Behtoui & Neergaard 2010, Bursell 2012, 2014, Eriksson m.fl. 2012, Håkansson & Isidorsson 2014, Neergaard 2009, SCB 2015). Dock är det inte omöjligt att fler nyanlända

har fått arbete snabbare än vad som annars hade varit fallet, genom att lotsarna för att nå resultat styrt klienterna mot betalt arbete. Däremot finns det en risk att de, som flera studier visar, riskerar att "låsas in" i dessa segment (SOU 2006: 59, SOU 2006: 79, OECD 2015). Det gör att lotsarnas ageranden riskerar att ytterligare bidra till att migranter styrs in mot segment på arbetsmarknaden där de är hänvisade till utsatta och lågbetalda arbeten som de också kan ha svårt att ta sig vidare från.

Kapitlet visar att även arbetssituationen för de individer som arbetar som etableringslotsar påverkas av den resultatbaserade ersättningen. Det innebär att de ställs inför situationer där de förväntas styra klienter mot betalda arbeten, trots att de själva anser att det vore bättre för klienterna att studera svenska för att på längre sikt få ett arbete som kanske bättre stämmer med klientens utbildning eller intressen. Vidare har lotsarna själva inte sällan osäkra anställningar och löner, genom att de knyts till företagets ekonomi och intäkter. De strategier som lotsarna utvecklar för att hålla ned kostnader kan kopplas till ersättningssystemets utformning. I och med att de inte får någon extra ersättning för att använda tolkar, blir det en kostnad som flera företag väljer att skära ned på. Som min empiri visar innebär det att lotsar väljer att betala tolkar informellt eller använder sig av unga utbildade personer som de inte anser behöver så hög lön. Det får effekten att etableringslotsarna bidrar till att sammanlänka informella och formella arbetsmarknader genom att anlita utbildad arbetskraft och ge dem informell ersättning. De osäkra arbetssituationerna är dock inte något som endast återfinns inom de tjänster som upphandlats via valfrihetssystemet. Samhällskommunikatörerna arbetar för företag som fått uppdragen via lagen om offentlig upphandling (LOU), vilket innebär att företagets inkomster inte baseras på uppnådda resultat. Dock präglas samhällskommunikatörernas arbetssituationer, precis som lotsarnas, av osäkra anställningar och ofrivillig deltid. Analysen visar att de lotsar och kommunikatörer som har de mest utsatta situationerna är de rasifierade personer som själva har migrerat till Sverige.

Avslutningsvis bör upphandlingen av etableringslotsar förstås som ett första försök med vinstdrivande arbetsförmedlingstjänster och så

kallade ”jobbpengar”. De slutsatser som kan dras utifrån denna försöksverksamhet är därför viktiga att ta med till framtida upphandlingar av den här typen av tjänster. Även om nyanlända kan ses som en speciell ”grupp” genom att de som omfattas av reformen skiljer ut sig genom att de nyligen kommit till Sverige, saknar kunskaper i svenska språket och har utbildningar och arbetslivserfarenheter som inte alltid enkelt låter sig översättas till en svensk kontext, är systemet för upphandlingar detsamma. Vidare har också mina resultat stöd i tidigare forskning kring gatubyråkrater och upphandlade arbetsmarknadstjänster (Brod-kin 2007, 2011, Bredgaard & Larsen 2007, Howe 1996, Larsen 2013, Lipsky 2010, Soss m.fl. 2011). Det är mycket som tyder på att liknande strategier och lösningar skulle utvecklas även för andra målgrupper.

Jag har i detta kapitel diskuterat hur upphandlingar, valfrihetssystem och konkurrens påverkar de individer som på gatunivån gör politik och analysen har framför allt berört de privata aktörerna. I nästa kapitel, *Aktivera och administrera: eller konsten att få ett system att fungera*, inriktar jag mig på en annan del av integrationspolitikens workfareinslag: kraven på aktivt deltagande och villkorad ersättning. Där kommer vi också stifta närmare bekantskap med de statligt anställda etableringshandläggarna.

6. Aktivera och administrera: eller konsten att få ett system att fungera

Scen 7. När en etableringshandläggare hotat med ersättningen

Kontoret är litet, men handläggaren Stefan har ändå lyckats placera ut fem stolar kring sitt skrivbord. Runt bordet sitter en familj med en mamma, en pappa och deras två barn i tjugoårsåldern. Stefan har hittat praktikplatser åt dem, men de ville först inte ta dem. ”Jag fick hota med att dra in ersättningen till slut. Jag kan inte lägga ned mer tid på att bearbeta dem, jag har hållit på hur länge som helst. Månader. Jag fick med dem på banan till slut. Nu har de haft praktik i några veckor så vi ska höra hur det går.”

Mamman i familjen berättar om att hon tycker det är jobbigt att det är så långt att resa till praktiken. Hon mår illa av bussresan. Hon undrar om de kan få mer pengar nu när de har praktik? Busskortet är dyrt och de har redan ont om pengar.

Stefan lutar sig fram mot mamman och säger att det kommer att bli bättre. Hon kommer vänja sig vid att åka buss ska hon se. Praktiken kommer förhoppningsvis leda till arbete sedan.

Mamman skakar på huvudet och säger att det inte är bra där de bor. Det är trångt och grannarna mitt emot är alltid påverkade. Stefan säger att det är tur att de ens har fått en lägenhet och att de ska prata om praktiken nu. Om hur det går. Mamman skakar på huvudet igen och säger att deras grannar är dåliga människor, de slår hennes son. Stefan säger att det får prata om det sedan, nu måste de gå igenom deras

närvarorapporter. Varför har de varit borta flera dagar från praktiken?

Mötet fortsätter på samma sätt. Stefan försöker prata om praktiken och när och varför de inte varit där. Familjen försöker prata om hur jobbigt de tycker det är att resa, hur trångt de bor och att de saknar möbler. Stefan säger att de måste vara på praktikplatsen för att få ersättning och att han snart måste skriva att de är frånvarande om de inte börjar gå på praktiken. Familjen säger att de ska. Stefan nickar och säger bra och okej då.

”Så här är det varje gång. Jag försöker prata om jobb och de vill bara prata om en massa annat!”

* * *

Jag har valt att inleda kapitlet med ovanstående scen då den illustrerar hur de nyanländas ersättning är knuten till att de deltar i arbetsmarknadsförberedande aktiviteter och hur detta är något som etableringshandläggarna behöver hantera i sitt arbete. Etableringsreformen har, som diskuterats i kapitel två, starka workfareinslag. Genom att de nyanländas ersättning knyts till motprestationer ska deras anställningsbarhet förbättras, arbetsmarknadsinträdet påskyndas och de ska vara självförsörjande inom 24 månader. Workfareinslagen motiveras utifrån att det behöver ställas tydligare krav på nyanlända:

Insatserna för nyanlända syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet. Insatserna ska ge den nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande. Ersättningen till nyanlända bör ta sin utgångspunkt i dessa mål och vara konstruerad så att etablering på arbetsmarknaden påskyndas och stimuleras. Genom att villkora ersättningen med att den nyanlände ska följa etableringsplanen, dvs. aktivt delta i etableringsinsatser, skapas incitament och förutsättningarna ökar för att den nyanlände ska uppnå målet i etableringsplanen utan att det drar ut på tiden. En utgångspunkt för

att koppla ersättningen till aktivt deltagande är också att krav bör ställas på den nyanlände att, i likhet med andra som står utanför arbetsmarknaden, mer aktivt kvalificera sig för att söka arbete (Prop. 2009/60:10 s. 105).

Detta är etableringshandläggarnas uppdrag. De ska hitta aktiviteter som passar klienterna, se till att dessa aktiviteter motsvarar ett heltidsarbete på fyrtio timmar i veckan, kontrollera att klienterna deltar i aktiviteterna, ha kontakter med de företag och andra som arrangerar aktiviteterna, rapportera in eventuell frånvaro, träffa klienterna och följa upp aktiviteterna. En stor del av etableringshandläggarnas arbete sker i relation till klienternas etableringsplan, det är dessa digitala system som klienternas aktiviteter registreras genom och som ersättningen beräknas utifrån. Det är handläggarnas ansvar att klienterna har aktiviteter motsvarande en heltid och att klienterna deltar i dessa. Eftersom klienternas ersättning är knuten till de timmar de deltar i aktiviteter, måste handläggarna se till att klienterna har nog med aktiviteter för att de inte ska bli utan ersättning. Genom etableringsplanen dokumenterar handläggarna sitt arbete, det syns tydligt om en klient har luckor i sin plan eller om den varit frånvarande.

Under mitt fältarbete blev det tydligt att de aktiverande inslagen och incitamentsstrukturen inte alltid tillämpas. Det handlar bland annat om det som den inledande scenen visar, att handläggarna inte rapporterar när deras klienter är frånvarande från aktiviteter eller lägger ned tid på att diskutera med klienter huruvida de ska delta i aktiviteter eller inte. Det handlar också om svårigheter att hitta aktiviteter och om handläggare som menar att de inte kan kräva att klienterna deltar i aktiviteter på heltid. Kapitlet handlar om hur de ökade workfareinslagen i integrationspolitiken påverkar arbetet på gatubyråkratier. Syftet med kapitlet är att undersöka hur etableringshandläggare och etableringslotsar gör politik i relation till den villkorade ersättningen och aktiveringskraven som ställs på de nyanlända.⁶⁹

Kapitlet inleds med en analys av de konflikter som identifierats i

etableringshandläggarnas berättelser om sitt arbete med etableringsplanen. Konflikterna uppstår i relation till systemets utformning, kring det administrativa arbetet och arbetet med att fylla etableringsplanen med aktiviteter. Sedan analyseras hur handläggarna utvecklar strategier i relation till etableringsplanerna. Här analyseras också utifrån vilka positioner detta sker och hur det påverkar handläggarnas agerande. I nästa del av kapitlet riktas fokus mot etableringslotsarna och vilka konflikter som identifierats när de berättar om hur de träffar sina klienter och vad det står i de delar av etableringsplanerna som de tar del av. Sedan diskuteras lotsarnas strategier.

Klienter som inte passar in i systemet och en ledning som inte förstår

Ett centralt inslag i etableringsreformen är att de nyanländas eget ansvar för sin etablering betonas. Genom att konstatera att den tidigare integrationspolitiken har misslyckats presenterar också den dåvarande integrationsministern och folkpartisten Erik Ullenhag etableringsreformen i en debattartikel:

Reformen bryter med den omhändertagandementalitet som länge präglat svensk integrationspolitik. Flyktingar och invandrare har bemötts som svaga individer – trots att det ofta är de mest drivna som bryter upp från sitt hemland. De behöver inte en klapp på huvudet utan professionellt stöd för att etablera sig och ta del av de rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige. (Erik Ullenhag 2010).

Det är också som ett professionellt stöd för de nyanländas etablering som handläggarna ska fungera. Inom 24 månader ska de nyanlända vara självförsörjande och för att detta ska ske ska de erbjudas arbetsmarknadsförberedande insatser och aktiviteter. Dock återkommer etableringshandläggarna till att de arbetar under helt andra förutsättningar än vad de anser att systemet är utformat utifrån. Såväl politiker som chefer

positioneras som några som inte förstår eller vet vilka arbetssituationer handläggarna befinner sig i. Handläggarna menar att politiker och chefer inte har förstått vilka behov deras klienter har och att reformen utgår från en annan slags migranter än de handläggarna möter. I relation till detta positionerar sig handläggarna som de enda som egentligen förstår vad som sker inom etableringsreformen. De använder uttryck som ”vi på golvet” och ”vi här nere” som ställs mot ”de där uppe” och ”de som bestämmer”.

Kerstin är en av de handläggare som beskriver en arbetssituation där hon måste försöka anpassa arbetet till ett system som hon inte tycker fungerar.

Politikerna förstår inte den verklighet vi möter utan de tjuvar bara om arbetslinjen. Men vi på golvet har fattat vad det här handlar om, att det är väldigt mycket socialt arbete egentligen. Avståndet mellan oss på golvet och de som utformat politiken är jättestort. De där uppe som aldrig träffar de här personerna tycker att vi ska hitta städjobb till de här kvinnorna som knappt kan läsa och skriva, så att de kan tillfredsställa statistiken och gå ut till massmedia och säga: ”Titta här, se och så många har fått jobb.” Det kanske är lite elakt sagt, men jag har nog slutat vara snäll. Jag har jobbat här för länge!

Liksom Kerstin talar David om att det finns ett stort avstånd mellan etableringsreformens utformning och de situationer klienterna befinner sig i. När vi träffas har han precis avslutat ett möte med en klient och är påtagligt berörd av det: ”Ingen kvinna ska behöva gå igenom det hon har gjort!” Sedan säger David att han inte kan prata arbete med klienten med tanke på hur dåligt hon mår.

Hon kommer inte att må bättre på länge och skulle hon jobba skulle hon bara bli sämre. Så ser jag det. Regeringen kanske ser det annorlunda, jag vet inte men då kan de komma ned hit och

sitta i min stol och se om de fixar det. Då skulle de förstå vad vårt jobb handlar om. De kan inte räkna med att våra klienter ska vara självförsörjande efter två år och det tror jag inte att de gör heller.

I såväl Kerstins som Davids utsagor framträder en konflikt mellan den "verklighet" de möter och den arbetslinje de förväntas driva i sitt arbete. Reformens workfareinslag där det betalda arbetet är överordnat och där klienterna förväntas ha ett arbete inom 24 månader framställs som något som inte går att applicera på reformens målgrupp. Genom att positionera regeringen/politikerna som ovetande och som några som är mer intresserade av att redovisa resultat än att se till klienternas behov kan handläggarna positionera sig som de som har kunskapen och sålunda vet vad som är bäst för klienterna. Utifrån dessa positioner blir valen att inte styra klienter mot arbete ett lämpligt agerande. David menar att om regeringen skulle se vad han ser och försöka utföra det arbete han gör skulle de agera på samma sätt, arbetslinjen skulle bli underordnad även för dem. Samtidigt ska det noteras att utsagor om att varken ledning eller politiker förstår och kring brist på tydliga regelverk och vägledning inte är unika för de etableringshandläggare jag intervjuat. Som Martin Qvists (2012) avhandling kring det kommunala flyktingmottagandet visar gav även de kommunalt anställda tjänstepersonerna uttryck för liknande konflikter.

I handläggarnas berättelser är det uteslutande kvinnliga klienter med låg eller ingen utbildning som används som exempel på klienter som inte orkar, som mår dåligt och som förväntas utföra tunga servicearbeten. Det är också i relation till dessa klienter som handläggarna berättar om för hårda krav på arbete och om behov som måste tillgodoses innan de kan börja söka arbete. När de talar om klienterna säger de saker som att: "Man får vara väldigt mjuk" och "Det gäller att känna in" när de berättar om hur de bemöter dem. En jämförelse är hur handläggare berättar om manliga yngre klienter. När de talar om hur de arbetar med dem säger de saker som att: "Där får man vara ganska krävande och tala om att så här fungerar systemet" eller "Man får vara lite morsa åt de här killarna, se till att söker jobb och går på SFI". Det kan tolkas som att

etableringshandläggarna ställer högre krav på manliga klienter när det kommer till aktivt deltagande och att ta arbeten, än vad de gör på kvinnliga klienter som positioneras som lågutbildade.

I den statistik som Arbetsförmedlingen redovisar från etableringsinsatserna framgår det att manliga klienter i större utsträckning än kvinnliga får ta del av de olika aktiviteter som finns inom etableringsuppdraget (Arbetsförmedlingen 2015a). Att klienter bemöts olika på grund av könade föreställningar visar ett flertal studier (Herz 2012, Mattsson, T. 2005, Mulinari, D. 2010, Mäkitalo 2006). I mitt material blir det tydligt att dessa könade föreställningar görs i samspel med föreställningar om "ras", utbildning och ålder. Även om jag kommer att fördjupa diskussionen i kapitel sju vill jag redan nu lyfta in detta perspektiv i analysen. Ty genom att handläggarna positionerar vissa kvinnor som mer känsliga ställer de inte heller lika höga krav på dessa som de gör med de manliga klienter som positioneras som "unga". Det innebär, som jag utvecklar längre fram i detta kapitel, att handläggarna tolkar sitt uppdrag på olika sätt beroende på vilken position de tillskriver en viss klient.

Under intervjuerna gav flera av handläggarna uttryck för att de upplever att politikerna inte förstår vilka slags migranter de möter, att de tror att handläggarna arbetar med arbetskraftsmigranter och inte flyktingar. Monica berättar:

Är man flykting är man det på grund av någonting. Så det känns lite naivt med ... arbetslinjen. Men samtidigt som vi har det uppdraget från ett håll, så möter vi de här människorna som inte alltid går att matcha mot arbetsmarknaden. Som att vi skulle arbeta med arbetskraftsmigranter! Det finns också en bild ibland att de är driftiga den här gruppen. Jag blir så trött på det, som att alla har vandrat över berg i fyra år för att komma hit. Det finns en bild att de som har flytt har så mycket kraft i sig. Det kan också vara så att kraften har tagit slut nu när man kommit hit. En del har blivit satta på ett flygplan och det behöver man inte vara så driftig för. Det är lite av en förskönad bild av flyktingar tycker jag.

I Monicas citat synliggörs det avstånd som handläggarna upplever mellan det uppdrag de arbetar inom och de klienter handläggarna menar att de möter. Den "bild" av flyktingar som driftiga som Monica är kritisk till är också en bild som återkommer i diskussioner kring nyanlända, se exempelvis citatet från den dåvarande integrationsministern Erik Ullenhag ovan. De individer som omfattas av etableringsreformen positioneras genomgående som några som genom ökad "egenmakt", "valfrihet" och "ansvar" snabbt ska komma i arbete (Prop. 2009/10:60). Monicas utsaga kan tolkas som en kritik av att politiken utformats för arbetskraftsmigranter och inte för människor som flytt från krig och katastrofer. Det förklarar det avstånd som handläggarna upplever till "de där uppe", att de inte ser "samma" migranter framför sig.

"MELLANSKIKTET VET INTE VAD DET HANDLAR OM"

I relation till att handläggarna ger uttryck för att de upplever att det finns ett glapp mellan den verklighet de möter och det system de arbetar inom, menar flera av dem att deras chefer, likt politikerna, saknar förankring och insyn i verksamheten. Chefer som inte är en del av den praktiska verksamheten och chefer som saknar kunskap är återkommande teman i handläggarnas berättelser. Birgitta kallar etableringsreformen för en skrivbordsprodukt som inte fungerar i praktiken:

Systemet går inte ihop! Det är som att några har skapat systemet utifrån en lagtext och vi är några som ska verkställa det, men mellansiktet vet inte alls vad det handlar om! Det är inte ett särskilt sexigt uppdrag heller så få chefer vill arbeta inom etableringen. Systemet är uppbyggt på att vi har en massa olika roller och cheferna förstår inte det utan fortsätter jobba som man alltid gjort och de har ingen koll på vem som är ansvarig för vad. Det vållar problem för oss i verksamheten. Det är total kris faktiskt!

Flera handläggare beskriver likt Birgitta att cheferna inte vet vad de behöver hantera för situationer och ta för beslut inom ramen för sitt

arbete. De återkommer till att de känner sig ensamma i sitt uppdrag genom att de behöver fatta beslut som de menar att de inte har befogenhet att göra.

På ett sätt är det skönt med friheten vi har eftersom ingen lägger sig i vad vi gör och det gillar jag egentligen. Men det kan också bli för mycket faktiskt och då står vi där alldeles själva. Jag fattar en hel del beslut själv som egentligen borde tas på chefsnivå men cheferna är så bortkopplade. Jag försöker prata med min chef och den ska prata med sin chef och så där men de vet inte heller egentligen vem som ska göra vad. Men det är jag som träffar människorna. Det är jag som möter dem och deras... frustration så att säga. Det gör att jag måste hantera det här utan att jag egentligen har stöd för det.

I Cecilias berättelse om den frihet hon upplever att hon har i sitt arbete framträder en konflikt som hon förhandlar; samtidigt som hon tycker det är skönt att hon själv kan bestämma hur hon utför arbetet, upplever hon att det finns problem med friheten då hon känner sig utlämnad och tvingad att ta beslut som egentligen ska tas av hennes chef. Dock positionerar hon sig, i relation till sina chefer, som den som har kunskapen och som träffar de personer som omfattas av reformen. Att vänta in ett svar från ledningen innebär också att beslut kan dra ut på tiden. På så sätt blir det ett lämpligt agerande att hon själv tar beslut istället för att vänta in cheferna.

En annan handläggare som under vårt samtal berättar om frånvarande chefer och känslan av att behöva hantera situationer som hon varken har tillräcklig utbildning eller befogenhet för är Monica. Flera av hennes klienter har psykiska problem som posttraumatisk stress och annat som är tungt att möta, säger hon. Monica berättar att hon under en längre period försökt hjälpa en klient som lider av grav ångest och också har hallucinationer. "En gång trodde han att jag hade ett hundhuvud". Men det blev för mycket häromveckan, säger hon och berättar att hon

helt enkelt inte klarade av att gå in i rummet där han väntade.”Det blev tvärstopp!” Hennes kollega fick hämta chefen som fick ta över mötet.

Det kanske var bra också för då fick han verkligen se vad det är vi möter. Som hur de här personerna mår. Jag tror att han blev lite chockad när han började ringa runt till myndigheter och de säger det jag redan har sagt till honom. Jag har flera gånger berättat för honom om bostadssituationen men han har inte lyssnat. Han blev helt chockad när han ringde kommunen och de säger att de inte har någon tak över huvudet-garanti. ”Ni kan inte mena att han ska sova på McDonalds?” Han fick fortsätta ringa runt till alla olika instanser och alla säger samma sak. Det möter vi varje dag, men det har ju inte chefen mött. Så på ett sätt var det väl bra, att det blev så. För då tror jag också att de kanske förstod att vi jobbar med en väldigt jobbig grupp. De vet inte riktigt vad som pågår och vilka människor vi möter.

I Monicas berättelse framställs hennes sammanbrott som ett slags genombrott, det är först när hennes chef tvingas göra hennes arbete som han blir medveten om de situationer som Monica och hennes kollegor ställs inför inom ramen för sitt arbete. Flera handläggare berättar om hur klienternas psykiska problem hindrar dem i arbetet, men att varken chefer eller politiker tar hänsyn till detta. Helena berättar:

Det har blivit allt mer tydligt att det är en grupp som har det väldigt jobbigt. Men cheferna förstår inte det utan pratar hela tiden om att vi ska matcha de här människorna mot arbetsmarknaden. Jag upplever också att vi är ett sidospår som ska sköta oss själva och ingen annan bryr sig riktigt.

I citatet synliggörs ett tema som återkommer i handläggarnas berättelser: svårigheten att aktivera och matcha klienter som mår dåligt. I handläggarnas utsagor blir det också tydligt att de upplever att klienternas ohälsa och

psykiska tillstånd påverkar hur de kan utföra arbetet. Under mitt fältarbete observerade jag flera möten där handläggare hamnade i diskussioner kring ersättning och frånvaro från aktiviteter. Det kan förstås som situationer där handläggarna slits mellan olika positioner. Följande utdrag ur mina fältanteckningar är ett exempel på en sådan situation.

Scen 8. Vari en handläggare förhandlar med sig själv

”Jag har fått ett brev här, från Utbildningsföretaget. Det står att du inte varit på yrkessvenska.”

Fatima sträcker fram papperet mot klienten. Hon tittar på det och sedan på handläggaren.

”Jag har mått dåligt. Jag har inte kunnat. Jag saknar mina barn. Jag kan inte koncentrera mig på att lära mig svenska. Jag bara tänker på hur jag ska kunna få hit mina barn. De är kvar i Landet. Jag vill jobba. Jag måste ha pengar så de kan komma hit. Jag måste få hit mina barn.”

Tolken översätter. Fatima lyssnar. Läger en hand på klientens axel och säger att hon förstår att det är svårt.

”Snälla. Bli inte arg på mig för att jag inte gått. Jag kan inte lära mig nu. Sedan. Men inte nu.”

”Jag är inte arg. Men jag kan inte ge dig någon ersättning om du inte deltar i aktiviteter. Det går lättare att få jobb om du kan svenska. Så gå. Det är bättre. Så får du jobb sedan.”

När klienten och tolken lämnat rummet, tittar Fatima på den närvarorapport hon ska skriva under och skicka in. Hon säger att hon kommer att titta på ärendet en gång till och för den här gången låta henne få ersättning för några av dagarna i alla fall.

”Bara den här gången, bara den här gången. Sedan måste hon gå på sina aktiviteter.”

* * *

Scenen visar hur en handläggare väljer att inte rapportera in frånvaro för en klient, trots att hon enligt regelverket ska göra det. För Fatima

och andra handläggare är situationer där klienter av olika skäl inte närvarat på aktiviteter något de ständigt måste hantera. Det skapar konflikter mellan vad de vet att de ska göra som tjänstepersoner, samtidigt som de, likt Fatima, har svårt att inte bli berörda av klienternas ofta utsatta situationer. Samtidigt som etableringshandläggarna enligt regelverket förväntas rapportera in frånvaro, ställs de inför klienter som berättar om psykiska och sociala problem och som har en ekonomiskt utsatt position. När vi pratar om mötet efteråt säger Fatima att det är svårt att pressa människor som mår så dåligt och att hon ibland väljer att "vara lite mer mänsklig" fast hon vet att hon inte ska. Att inte rapportera in frånvaro för alla dagarna kan hos Fatima förstås som ett sätt att lösa konflikten. Att vara mänsklig är också ett tema som återkommer i samband med handläggarnas utsagor om hur de arbetar med etableringsplanerna och kraven på närvaro. Samira använder även hon uttryck som mänsklig när hon berättar om att hon ibland låter bli att rapportera in frånvaro.

Det är verkligen inte något jag gör jämt, utan det handlar om sökande som för tillfället kan må väldigt dåligt eller om de har behövt träffa en läkare eller Migrationsverket eller så. Det är en väldigt jobbig process att komma till ett nytt land och det tar tid att landa här.

Genom att positionera sig som "mänskliga" legitimerar etableringshandläggarna att de bryter mot regelverket. Även om inte Fatima och Samira refererar till sina egna erfarenheter som migranter i relation till hur de väljer att inte rapportera in frånvaro, återkommer de flera gånger under våra samtal till de egna erfarenheterna av att migrera till Sverige och leva i ett nytt land. Det kan också tolkas som att deras egna bakgrunder kan bidra till att de har en större förståelse inför att deras klienter ibland inte orkar delta i eller uteblir från aktiviteter för att träffa läkare eller myndigheter. Dock är det som det framkommer ovan inte alla typer av frånvaro som handläggarna "godkänner", ty det handlar om frånvaro som de anser vara giltig.

När avståndet till chefer och politiker upplevs som stort och de upplever att de saknar stöd, finns en risk att handläggarna fattar beslut utifrån vad de anser vara rätt eller fel i större utsträckning. Ett exempel på ett sådant beslut är hur handläggare använder handlingsutrymmet för att godkänna vissa typer av frånvaro. Lennart Lundquist (1998, 1999) menar att tjänstepersoner fyller en viktig roll som "demokratins väktare" genom att försvara något han kallar "vårt offentliga etos". Detta etos rör sig om en uppsättning värden som Lundquist anser bör styra den offentliga verksamheten. Det handlar dels om det han kallar demokrativärden som utgörs av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, dels om *ekonomivärden* som omfattar funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Att detta etos genomsyrar beslutsfattandet i det offentliga är hos Lundquist avgörande för demokratins kvalitet. Han menar därför att tjänstepersoner har en plikt att slå larm om deras kollegor, över- eller underordnade eller politiker inte längre fyller sina uppgifter i enlighet med det offentliga etoset. Detta kallar Lundquist för "ämbetskurage" och han anser att det är något alla förvaltningsanställda ska vara beredda på att visa inom ramen för sitt uppdrag. När handläggare fattar beslut utifrån sina sociala identiteter och vad de som enskilda individer anser vara lämpligt kan det förstås som att de utgår från ett "privat etos" snarare än ett "offentligt etos". Vidare kan handläggarnas berättelser om relationer till chefer och klienter kopplas till litteraturen som diskuterar hur tjänstepersoner på lägre nivåer får ett allt större inflytande på politikens utformning (Brodkin 2010, 2013b, Rothstein 2010). Detta handlingsutrymme möjliggör att handläggare, som analysen ovan visar, kan fatta beslut de inte har mandat för. Det väcker också frågor kring ansvarsutkrävandet, ty vem kan hållas ansvarig utifall de beslut handläggarna fattar på egen hand visar sig få negativa konsekvenser? Är det den enskilde handläggaren, dennes chefer som inte varit delaktiga eller de politiker som utformat reformen som är ansvariga? Handläggarnas utsagor kan också ses som en illustration av det demokratiska svarta hål som Bo Rothstein menar att handlingsutrymmet kan förstås som (2010).

Konsten att fylla en etableringsplan och tid som tickar

Likt andra workfarereformer är etableringsreformen utformad så att de nyanlända behöver delta i aktiviteter motsvarande en heltid för att kvalificera sig för den högsta ersättningen. Syftet med aktiviteterna är att de ska förbättra den nyanländes möjligheter att få arbete genom att denne lär sig svenska och deltar i olika arbetsmarknadsförberedande aktiviteter. Etableringshandläggarna ska inom ramen för sitt uppdrag se till att deras klienter har aktiviteter motsvarande en heltid och att dessa är anpassade för den enskilde klientens bakgrund och kompetens. I och med att utbildningarna upphandlas centralt har de lokala kontoren och etableringshandläggarna små möjligheter att påverka utbudet av utbildningar (Qvist & Tovatt 2014). Svårigheterna att hitta ”rätt” utbildningar och att fylla etableringsplanerna med ”rätt” slags aktiviteter är ett återkommande tema i etableringshandläggarnas berättelser.

Jag har egentligen inte så mycket att välja på: det är samhällsorientering och SFI och så kan jag försöka hitta vettiga praktikplatser. Annars finns det knappt några utbildningar för analfabeter. Vi behöver fler yrkesinriktade aktiviteter och över huvud taget fler aktiviteter för den här gruppen. De säger att det är på gång men det hjälper inte oss nu och inte våra sökande, det är ju deras tid som går.

I Samiras citat aktualiseras en konflikt som återkommer hos flera handläggare; trots att de anser att utbildningarna inte är anpassade för klienternas behov måste de ha en etableringsplan på heltid för att få full ersättning. Det innebär, som Samira säger, att det finns en risk att klienternas etableringstid används till att delta i aktiviteter som visserligen ger dem ersättning, men inte ökar möjligheterna till arbete.

För att hitta praktik måste jag ligga på arbetsgivare och prata med dem om varför det är bra för dem att ha praktikanter. Då måste man bygga en bra relation med arbetsgivarna och det måste man

göra öga mot öga. Sedan är det viktigt att hitta en arbetsgivare där de pratar svenska och det är formellt språk på arbetsplatsen. Det är lättare att ackvirera platser åt de som kan lite svenska och som kan läsa och så där.

På ett liknande sätt som att handläggarna berättar om att de har svårt att hitta utbildningar som är anpassade för de klienter som har lägst utbildning, menar de också att de har svårt att rekvirera praktikplatser för de som inte talar svenska och som är analfabeter. När handläggarna berättar om hur de arbetar med etableringsplanerna använder de återkommande uttryck som ”pussla”, ”sätta ihop” och ”fylla ut”. Det blir tydligt när de berättar om de klienter de har svårast att hitta aktiviteter åt – klienter med kort eller ingen utbildning. Fatima berättar om hur hon arbetar med en grupp kvinnor som ”aldrig har arbetat och knappt gått i skolan” och därför inte kan delta i de utbildningar som finns.

De har SFI nu då och jag har försökt se om Företaget som har SFI kan ordna andra utbildningar, men det är en lång process, de måste få godkännande. Det är svårt med praktik då de inte kan svenska och de är rädda för att åka kommunalt. Samhällsorienteringen kan de inte heller gå för de hittar inte adressen i stan och de vill helst vara här i området. Men nu har jag löst det så att de träffas i en grupp efter SFI för att prata om Sverige. Då får de några timmar på eftermiddagarna tills de blir starkare och kan åka till stan för utbildningar. Så har vi löst det för den gruppen.

När Fatima berättar om sina klienter framträder en typ av klienter som inte ”passar in” i utformningen av de insatser Fatima kan använda sig utav. Genom att alla utbildningar upphandlas centralt kan inte heller företaget där kvinnorna läser SFI erbjuda dessa kvinnor en utbildning så snabbt som Fatima önskar. Dock löser Fatima det genom att låta kvinnorna träffas efter SFI-utbildningen för att ”prata om Sverige”. På så sätt skapar hon en aktivitet för kvinnorna som inte behöver upphandlas,

men som kan föras in i deras etableringsplaner och klienterna får ersättning för dessa timmar. I Fatimas utsaga aktualiseras ånyo hur handläggarna särbehandlar kvinnor med låg eller ingen utbildning. I Fatimas berättelse positioneras de som "rädda" och hon verkar inte heller ställa krav på att de ska delta i aktiviteter som ligger utanför det område där de bor. En annan grupp klienter som handläggarna talar om i relation till sitt arbete med etableringsplanerna är de klienter som de beskriver som "traumatiserade" eller "psykiskt dåliga". Det är klienter som de anser är för sjuka för att orka delta i aktiviteter på heltid, men som ändå vill göra det. Monica berättar:

De får nästan inga pengar annars, så de säger att de orkar. Men jag vet att en del av dem har PTSD och mår jättedåligt men ... ja. Jag förstår dem. Deras ekonomi är redan väldigt ansträngd. Man får sätta ihop aktiviteter som de klarar, även om det är svårt ibland.⁷⁰

Trots att klienterna inte är i form att delta i aktiviteter och snarare skulle behöva vård, upprättar Monica en etableringsplan åt dem. Hon väljer att anpassa aktiviteterna efter deras tillstånd och på så sätt kan klienterna få full ersättning. Monica berättar att de ofta läser SFI på halvtid, men att de sällan orkar studera en hel dag och att hon därför "fyller ut" planerna med andra aktiviteter:

Etableringsplanen är rätt generös för man kan ha en massa aktiviteter inom planen. Det kan ingå läkarbesök och psykologkontakter och så. Så då kan de ha SFI och så skriver jag till saker som "klargöra dina arbetsförutsättningar" och "arbetslivsinriktad rehabilitering". Så där har jag ganska stora ramar.

Cecilia berättar likt Monica om att hon på olika sätt "fyller ut" planen för att alla timmar ska stämma och för att den ska motsvara en heltid. Hon säger att de ofta löser några saknade timmar med att skriva in saker som "arbetsförberedande aktivitet" eller "social aktivitet", annars skulle

de aldrig få ihop det. Men, säger hon sedan, det gäller att de inte fyller på med aktiviteter för aktiviteternas skull.

Cecilia: Häromdagen skojade jag med min kollega och sade att: "Titta här, det finns en datautbildning på förmiddagarna och då kan hon ju gå på SFI på eftermiddagarna!" Jag blev glad att jag kunde fylla ut timmarna, men behöver verkligen den här personen en datautbildning? Man får passa sig för att inte hamna i det, men det är ganska lätt att det blir så för vi har krav på oss att hitta aktiviteter. Så att ... ja. Där får man försöka få till det.

Jennie: Hur menar du?

Cecilia: Man hittar liksom lösningar. Samtidigt går ju deras tid och ja, vad händer sedan? Ingen vet vad vi gör men vi måste göra vissa saker för att det förväntas av oss. Samtidigt som det inte går med de personer vi arbetar med. Men lite får man ändå göra för sin egen skull också, att man känner att man gör det bästa för alla liksom.

I Cecilias citat aktualiseras en konflikt som etableringshandläggarna ständigt brottas med inom ramen för sitt arbete; samtidigt som det inte alltid går att hitta aktiviteter som känns meningsfulla, måste klienterna ha aktiviteter. Detta pusslande med att hitta aktiviteter som klienterna kan delta i innebär att handläggarna på kort sikt "löser" problemet, men på längre sikt kan det innebära att klienterna inte kommit särskilt mycket närmare arbetsmarknaden trots att deras etableringstid är slut. Det är också något flera etableringshandläggare diskuterar och som följande scen illustrerar:

Scen 9. Ett samtal om tid som tickar

Vi sitter i personalrummet. Det är lunch och Helena har precis varmt matlådan – pannbiffen som blev kvar från middagen i går. Vi pratar om det möte hon precis haft med en klient, en av de personer som Helena tycker att det är svårast att hitta

utbildningar åt. Klienten har knappt gått i skolan, aldrig jobbat och Helena säger att hon inte ens tror att hon kan skriva sitt namn.

– Det är svårt att hitta aktiviteter som passar, utbildningarna är inte anpassade efter den här målgruppen. Jag tycker att man skulle ha något samlat grepp så att de inte bara rasslar klart på Komvux och SFI och kommer ut och så finns det inget mer. Man borde göra något annat för dem. Samhällsorienteringen är bra, den kan alla gå. Så den kan jag också tycka är bra om man får relativt snabbt, så har man tickat av den så att säga.

Medan Helena pratar har en av hennes kollegor satt sig vid bordet. När Helena pratat klart sätter kollegan ned kaffekoppen och suckar högt:

– Det är ju det här jag försöker säga hela tiden men ingen lyssnar! Vi har väldigt få verktyg och med all byråkrati på det här stället händer ju inget. Så då hittar man liksom kompromisslösningar inom systemet för att de ska få så mycket pengar som möjligt men samtidigt så tar man ju av deras tid. Jomen vadå. Att de tickar av en massa grejer så där. Vi skriver in dem på en utbildning och då har vi tagit tre månader av 24 månaders möjligheter att få arbete. De här resonemangen tycker jag är så intressanta, men de kommer aldrig upp på agendan!

När Helena frågar kollegan vad de ska göra i stället då suckar kollegan igen och säger att det undrar hon med och frågar sedan Helena om hon också märkte av förseningarna på pendeltåget i morse.

* * *

Som intervjuer och fältanteckningar visar riskerar de incitament som införts för att de nyanlända ska komma närmare arbetsmarknaden att inte få avsedd effekt för de klienter som inte passar in i det utbud som finns att tillgå inom systemet. Den konkurrensutsättning som är

kopplad till reformen gör också att varje utbildning måste upphandlas centralt – vilket innebär att de utbildningsbehov som finns vid en viss tidpunkt riskerar att inte kunna tillgodoses förrän senare. Under tiden handläggarna väntar på att ”rätt” utbildningar ska upphandlas, måste de ändå se till att deras klienter har någon form av aktiviteter även om de inte är anpassade för klientens behov. När väl ”rätt” utbildning finns tillgänglig, kan en väsentlig del av klientens etableringstid redan ha använts till de kompromisslösningar handläggarna menar att de tvingas göra.

När handläggarna berättar om etableringsplaner och hur de arbetar med de aktiviteter som ska ingå, är det genomgående de klienter som positioneras som att de saknar arbetserfarenhet eller utbildning eller är sjuka som ses som problematiska. Det är dessa som handläggarna använder som exempel när de berättar om sitt arbete med etableringsplanerna. När jag frågar handläggarna om de inte har klienter som utbildningarna är anpassade för eller som kan och vill delta i de aktiviteter som finns, så svarar de att visst har de det, men dem behöver de inte arbeta med i samma utsträckning. Kerstin berättar:

De eritreanska killarna är suveräna! De lär sig svenska jättefort, de fixar bostad och de tar körkort, jag fattar inte hur de har råd, men de tar körkort. Jag har flera som gått våra utbildningar och tagit truckkort. De bara visslar förbi! De är inte högskoleutbildade när de kommer, men gymnasiet har de. De vill en massa och kommer med egna förslag. Det känns som att de är etablerade fast de bara varit här i ett år. Jätteduktiga! Jättejätteduktiga! Det är de.

Likt Kerstin beskriver flera handläggare hur de har klienter som på egen hand hittar lösningar och som de inte behöver arbeta så aktivt med. Kerstin säger att de eritreanska killarna ”visslar förbi”. Andra handläggare talar om klienter ”som tuffar på” och är ”självgående”. De liknelser som handläggarna använder för att beskriva sina klienter skulle också kunna användas när det gäller tåg: det finns de lite långsammare tågen som tuffar på, men som en vet kommer fram till slut. Andra tåg kör med

högre hastighet och ”visslar förbi” de tåg som inte är snabba nog. Etableringsreformen kan även förstås som det spår som är utlagt och som de nyanlända ska köra vidare på tills de når slutstationen Etablerad. De klienter som handläggarna kallar ”självgående” är också de klienter som på egen hand kör fram på det utlagda spåret och som handläggarna slipper ”styra” i någon större utsträckning.⁷¹ Stefan berättar om en av sina klienter, en ingenjör och en av de få med högskoleutbildning bland hans klienter.

Han letar jobb helt självmant, honom behöver jag inte tjata på alls. Han gör precis det han ska göra. Han kommer till och med in med månadsredovisningar en dag för tidigt, det är så han jobbar! Han är väldigt noggrann och helt självgående. Nu har han fixat praktik på en restaurang alldeles själv också. Han sköter sig helt själv och jag vet att det kommer att lösa sig för honom med jobb också.

Helena berättar även hon att det är få av hennes klienter som har någon högre utbildning, men att de som har det sköter sig själva i stor utsträckning.

Jag har en person nu som är revisor och han läser SFI och har fixat ett jobb själv på en fabrik. Hans etableringsplan är inga problem. Men nu har jag kallat in honom nästa vecka för att jag tycker att han ska validera sina betyg. Jag kan tycka att det är synd att han jobbar på fabrik resten av livet när han har en utbildning och är relativt ung ändå.

Både Stefan och Helena berättar om klienter som ”fixar” arbeten och praktikplatser själva och som de inte behöver hjälpa i någon större utsträckning. Det är en typ klienter som sällan förekommer i handläggarnas berättelser då de inte konstrueras som ett problem eller upplevs som ”svårjobbade”. När dessa klienter väl dyker upp i utsagorna framgår det att handläggarna inte anser att de behöver lägga ned någon större tid på

dem, då klienterna gör allt som de ska. När handläggarna berättar om de klienter de positionerar som självgående är det nästan uteslutande män och det är också män som handläggarna kallar ”utbildade”. Att det är dessa klienter som själva hittar praktikplatser kan förklaras av att de har kunskap att avkoda systemet och förstå vilka rättigheter de ges inom ramen för etableringsreformen. Det är också individer som har en typ av nätverk och resurser som gör att de i mötet med en tjänsteperson vågar och kan presentera egna förslag på aktiviteter. För handläggarna blir dessa klienter som ”gör det de ska göra” också några som underlättar arbetet – vilket kan innebära att de i större utsträckning låter dem få ta del av olika utbildningar och aktiviteter. Flera handläggare berättar om att de inte hinner rekvidrera praktikplatser i den utsträckning de borde, vilket gör att de klienter som inte ”fixar” egna praktikplatser riskerar att bli utan.

I handläggarnas utsagor framkommer att klienternas utbildningsbakgrunder är avgörande för hur handläggarna upplever dem och också vilken typ av aktiviteter klienterna får ta del av: de lågutbildade kvinnorna hänvisas i större utsträckning till aktiviteter som inte är anpassade för dem eller till speciallösningar som snarare handlar om att fylla ut etableringsplanen än om att förbättra deras möjligheter att få ett arbete. Män med utbildning som förstår systemet får i större utsträckning ta del av olika insatser. Men det innebär inte att det alltid är ett arbete eller en praktik som överensstämmer med utbildningsnivåerna. I Stefans och Helenas berättelser blir det tydligt att det är avgörande hur den enskilde handläggaren agerar i relation till dessa klienter; där Helena ”kallar in” en klient som hon anser bör kunna få ett arbete som är mer i nivå med hans utbildning verkar Stefan räkna med att hans klient kommer ”lösa” sin etablering på egen hand.

Det administrativa monstret anfaller

I handläggarnas berättelser är byråkrati, administration och upplevelsen att de måste anpassa sitt arbete efter systemets utformning genomgående teman. En stor del av denna administration menar handläggarna är knuten till klienternas aktiviteter: kontakter med utbildningsanordnare

och praktikplatser, presumtiva arbetsgivare, etableringslotsar, tolkar, olika institutioner som klienterna besöker och andra myndigheter. Handläggarna ska samverka med dessa, kontrollera att klienterna varit där när de ska och följa upp hur det gått. Detta ska också dokumenteras i anslutning till klienternas etableringsplaner.

Ulla är en av de handläggare som berättar om hur omständligt hon finner systemet. Att allt tar sådan tid, alla samtal hon måste ringa och all tid det tar att samverka med andra myndigheter och aktörer. Tid som hon anser att hon skulle kunna använda till andra arbetsuppgifter än administration och som bättre skulle gagna hennes klienter. Inte minst ger hon uttryck för att etableringsplanen genererar merarbete:

Det är en väldig byråkrati måste jag säga. Minsta lilla förändring vi gör i etableringsplanen renderar i ett antal andra följdförändringar i datasystemet, så det tar väldigt lång tid. Det kan ta jättelång tid att ändra en etableringsplan för att timantalet ska stämma och veckor och datum och allting. Det är det värsta, all administration och det osmidiga systemet. De här månadsredovisningarna också, de är krångliga så där lägger vi ned en massa tid.

Ulla beskriver ett arbete med mycket administration som det är lätt att fastna i. Hon är kritisk till den arbetsbelastning som administrationen utgör.

Kontrolldelen upplever jag som väldigt irriterande. De få gånger jag träffar deltagarna vill jag inte prata om den har fått in den där rapporten från den där skolan. Jag vill prata om det som är viktigt för etableringen. Jag tror att det krävs att man lyfter fram det här hos sig själv väldigt mycket. Att det är lätt att snubbla ifrån det och att det blir så mycket administration att man kanske fastnar i det. Man måste ha en ganska stark vilja att liksom hålla ifrån sig administrationen och ... baxa sig ifrån. Det är egentligen inte speciellt svårt, det gäller bara att inte glömma bort det.

När Ulla berättar om den administrativa delen av sitt arbete framträder också en konflikt mellan det hon förväntas göra i form av administration och den del av sitt arbete hon anser vara av större vikt. Administrationen framställs som något som hindrar henne från att utföra mer primära arbetsuppgifter. Ullas sätt att berätta om det administrativa arbetet för tankarna till en kamp mot något monstruöst. Hon talar i termer som att man måste vara ”stark”, ”baxa ifrån sig”, ”inte snubbla” då det annars är lätt att ”fastna”. För att kunna göra sitt arbete som handläggare måste hon helt enkelt om inte beseгра så i alla fall tämja detta monster. Här positionerar sig Ulla som den starka person arbetet kräver – hon framställer sig som någon som klarar av att prioritera rätt. För oss som har läst om eller sett hobbiten Frodo Baggins kamp mot jättespindeln Shelob i *Sagan om de två tornen* är scenen bekant, men där Frodo fastnar i jättespindelns nät klarar sig Ulla och vinner över det administrativa monstret genom att hålla emot.⁷²

Ullas berättelse kan relateras till det företagsekonomen Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg kallar ”administrationssamhället”, den utveckling som lett till att offentliganställda tillbringar allt mer av sin arbetstid med att administrera medan de mellanmännsliga kontakterna blir allt färre (2014). Det är en utveckling som de menar trycks ”nedåt och utåt” i organisationerna – det handlar med andra ord inte endast om en ökad administrativ belastning på lednings- och mellanchefernsnivå utan utvecklingen innefattar även yrkesgrupper som verkar i gatubyråkratin. Forssell och Ivarsson Westerberg menar att den ökade administrationen möjliggörs av datoriseringen – när arbetet kan dokumenteras och sorteras förväntas tjänstepersonerna också göra det i större utsträckning. Denna administration fungerar som ett sätt att legitimera verksamheter utåt genom statistik, redovisning och verksamhetsberättelser (se också Hall, P. 2012). Som Ullas berättelse visar, är administrationen något som handläggarna anser tar tid från den övriga verksamheten. Där Ulla berättar om hur hon lyckas vinna över det administrativa monstret, framställer sig Stefan snarare som beseгра. Stefan säger att han avsätter lika mycket tid för administration

som han avsätter för möten. En timmes möte generar lika mycket tid i administration.

Det är inte klokt egentligen hur mycket tid jag håller på att dokumentera och skriva anteckningar. Mitt uppdrag är att få ut dem i jobb och att de ska bli självförsörjande. Det var därför jag fick jobbet från början, för jag fick ut folk i jobb när jag arbetade som coach. Men jag ges inte chansen, det finns inte en möjlighet att jag hinner kontakta arbetsgivare till exempel.

Likt Stefan ger flera handläggare uttryck för att de upplever att de inte har tid att utföra det arbete som de anser vara det viktiga – att hjälpa klienterna att hitta arbete och bli självförsörjande. Det skapar konflikter kring vad som egentligen är viktigt i deras arbete och flera av dem uttrycker en frustration över att den administrativa delen av arbetet tar överhanden. De kontakter handläggarna måste ha med de olika aktörerna som på olika sätt utgör ”aktiviteter” inom etableringsplanen, är en del av det administrativa arbetet som handläggarna upplever skapar onödiga arbetsuppgifter. Monica säger att det ibland känns som att hon bara jagar människor och myndigheter och administrerar och dokumenterar hela tiden.

Det här upplägget med att de ska komma in med rapporter från olika aktörer och vi ska sitta och skicka iväg och signalera, gör att väldigt mycket av vårt arbete kretsar kring den biten. Deltagarna blir väldigt stressade över pengar och det påverkar handläggaren också. Hur ska jag kunna fixa något arbete har de tänkt? Vi hinner aldrig ringa någon arbetsgivare, vi hinner bara ringa en massa myndigheter som aldrig svarar!

Med Monicas utsaga återvänder vi till administrationssamhället. I exempel från sjukvården menar Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) att administrationen tar lika mycket arbetstid som patientkontakterna.

Precis som att sjukvårdspersonalens primära uppgift är att bota sjuka människor, är en arbetsförmedlares primära uppgift att matcha arbetsgivare med arbetssökande. Men i handläggarnas utsagor framträder en berättelse om en arbetssituation där de upplever att den administrativa delen av arbetet hindrar dem från att utföra andra arbetsuppgifter, det som egentligen är deras uppdrag.

Det finns fler likheter mellan handläggarnas utsagor och den utveckling i sjukvården som Forssell och Ivarsson Westerberg beskriver: Krävande datasystem, dokumentation, möten, samordning och redovisning av besök är administrativa uppgifter som tar tid. När jag ber Fatima berätta om en dag på jobbet berättar hon likt Stefan och Monica om en arbetssituation där de administrativa inslagen är stora:

Jag har mycket kontakt med kommunen och andra myndigheter. Mycket mejl, det tar mycket tid att svara på mejl. Samordningen. Telefon också. Spontanbesök. Mycket administration också från det som vi gör. Och bokade besök. Sedan har vi många, många möten på andra ställen, till exempel på arbetsförmedlingen i Kommunen då vi tillhör det arbetsmarknadsområdet. Då måste jag åka dit, det tar tid också. Så är det är seminarier hit och dit. Förra veckan var jag på kontoret en halvdag tror jag [skrat-tar] ... ja ... Så kan det se ut. Det jag jobbar minst med egentligen är arbetsgivarkontakter, men det beror också på att jag har alldeles för många sökande, jag har ungefär dubbelt så många ärenden som jag ska ha.

Det ska betonas att administration tydligt formuleras som något som ingår i uppdraget. När Arbetsförmedlingen söker personal till olika tjänster skriver de ut att ”den administrativa delen av arbetet är hög”. Det gäller för alla typer av arbetsförmedlare. Men när myndigheten söker personal till etableringsuppdraget betonas det ännu tydligare att den som vill arbeta som etableringshandläggare bör ha: ”Intresse för och dokumenterad god erfarenhet av administrativt arbete; Förståelse för

att uppgifterna ingår som en naturlig del. Inser vikten av behovet att dokumentera; Arbetet präglas av kontinuerlig dokumentation och administration i våra systemstöd, vilket innebär att du behöver ha förmågan att skapa struktur och göra prioriteringar i ditt arbete för att trivas i rollen.”⁷³

Att handläggarna förväntas ägna en stor del av sin arbetstid åt att dokumentera och administrera handlar också om att visa att ”de gör saker” (Lindvert 2006). Dock upplever handläggarna genomgående att det är ”fel saker” som de gör när de ägnar sig åt dessa arbetsuppgifter. Det handläggarna ger uttryck för återfinns i Forssell och Ivarsson Westerbergs (2014) diskussioner där de menar att för mycket administration kan leda till ineffektivitet genom att saker görs på fel sätt, men också målförskjutning genom att fel saker görs.

Två tydliga positioner: socialsekreteraren och arbetsförmedlaren

När etableringshandläggarna berättar om sitt arbete är ”socialt arbete” och ”socialsekreterare” två återkommande begrepp de använder för att beskriva sitt arbete, sitt uppdrag, sin roll och sina klienter. Detta är inte särskilt förvånande. Integrationspolitiken var fram till att etableringsreformen trädde i kraft uteslutande en fråga för socialtjänsten och det var socialsekreterare som mötte de nyanlända. Som statsvetaren Maritta Soininen diskuterat har flyktningmottagandet präglats av ett ”vårdideologiskt grundtänkande” där socialarbetarnas profession format arbetet (1992). Det var den ”omhändertagande politik” som den dåvarande borgerliga regeringen menade skulle få ett slut i och med flytten till Arbetsförmedlingen. Etableringshandläggarnas uppdrag ska likt andra arbetsförmedlares handla om att matcha arbetssökande mot arbetsmarknaden. Samtidigt som handläggarna ska få klienterna i arbete, upplever de att de behöver hantera situationer som hemlöshet, psykisk ohälsa och annat de som arbetsförmedlare inte är vana vid. Att det är oklart med ansvarsfördelningen kring det sociala stödet har framkommit i granskningar av etableringsreformen (Statskontoret 2012, Riksrevisionen 2014).

När jag analyserade materialet framträdde två tydliga positioner i handläggarnas berättelser: de som positionerar sig som att de utför socialt arbete och menar att deras roller har stora likheter med en socialsekreterares och de handläggare som positionerar sig mot bilden av socialsekreterarrollen och det sociala arbetets praktik.⁷⁴ Beroende på vilken position handläggarna intar tolkar de sitt uppdrag och sitt arbete på olika sätt. Det påverkar vad de artikulerar som problem när de talar om sitt arbete och sitt uppdrag, och hur de använder sig av handlingsutrymmet för att lösa de problem de identifierat.

Jag kommer nu att diskutera hur dessa positioner påverkar hur handläggarna utför sitt arbete. Först ut är de handläggare som talar om sitt arbete i termer av socialt arbete. Kerstin är en av dem. Hon berättar att hon aldrig tidigare känt sig så långt från sitt uppdrag som hon gör nu.

Det är en helt annan situation än tidigare. De kan kalla oss arbetsförmedlare med inriktning mot nyanlända hur mycket de vill, men vi är också jättemycket socialsekreterare! Det kan man tycka bra eller dåligt om, men det är vi! Det är ingen annan som gör det jobbet och det är vi som är tillgängliga för de här personerna. Om folk kommer och sätter sig i den där stolen som du sitter i och börjar gråta av olika skäl kan jag inte bara säga att ”nu snyter du dig för nu ska vi prata jobb här”. Det fungerar inte så. Vi måste göra det sociala arbetet också.

Flera av handläggarna menar att det inte är särskilt klart vad som är deras roll och deras uppdrag. Monica säger att hon hela tiden brottas med det, att även om hon vet vad hon förväntas göra som arbetsförmedlare, är hennes roll mycket mer än det. Monica säger att hon verkligen är mer socialsekreterare än arbetsförmedlare vissa dagar och att det är svårt att inte bli det, då hon ofta ställs inför situationer som är väldigt jobbiga.

När jag möter någon sittande vid ett bord är det inte alltid enkelt att hitta den här professionella rollen och säga att ”det är inte mitt

uppdrag”. Det går inte att säga det till de här människorna som inte har någonstans att bo. Alltså de sover på centralen, sitter på McDonalds där det är nattöppet och sådana situationer som man aldrig hade hört talas om förut som arbetsförmedlare. Vars barn befinner sig på andra sidan jorden och de vet inte ens om de lever! Sådant möter vi. Man har blivit mycket mer socialsekreterare utan att vara utbildad socialsekreterare! Sedan kan jag veta rent intellektuellt att det inte är min uppgift, men när människor gråter eller är förtvivlade då är det inte lika lätt att vara den myndighetspersonen som det står på papperet att man ska vara. Då är det ju lätt att man blir ... mer medmänniska kanske än ... arbetsförmedlare.

När handläggarna berättar om sitt arbete blir det tydligt hur de ställs inför situationer där de upplever att de inte kan ”stanna” vid arbetsförmedlaruppdraget, utan behöver utföra ett arbete som ingen annars gör. Likt Kerstin berättar Monica om att det är de faktiska mötena med klienterna som gör att hon går utanför myndighetsuppdraget. Det är också i utsagorna kring möten med klienter som konflikterna blir tydliga, där är när handläggarna träffar klienterna ansikte mot ansikte som de upplever att de har svårt att dra en tydlig gräns för var deras uppdrag som arbetsförmedlare slutar. När jag frågar handläggarna vem som sätter gränserna säger de att det är upp till den enskilda handläggaren och att det handlar mycket om hur man är som människa.

De handläggare som talar om sitt arbete i termer av socialt arbete kopplar samman sitt arbete med engagemang. De berättar om hur de sökt sig till etableringsuppdraget för att de vill ”göra nytta” och ”hjälpa flyktingar” och att de är ”engagerade i integrationsfrågor”. Cecilia är en av dem och jag ber henne ge ett exempel på situationer där hon ser att engagemanget har påverkat henne. Hon berättar att det händer att människor kommer till arbetsförmedlingskontoret med väskor och kassar och säger att de inte har någonstans att bo. I en sådan situation menar Cecilia att hon inte kan säga att hon inte har tid och be personen komma en annan dag, fast hon kanske borde.

Egentligen ingår det inte i mitt uppdrag att lösa akut boende. Men samtidigt... För att indirekt påverkar det personens etablering på arbetsmarknaden om de inte har någonstans att bo. Och det är ju MIG de träffar! Hur kan jag inte vara engagerad då? Så indirekt blir det ju en del av mitt jobb... tycker jag... att hjälpa. För om de sover på T-centralen eller på parkbänkar så påverkar det deras etablering också.

När Cecilia berättar om situationen är det en berättelse om hur hon förhandlar sitt uppdrag. Genom att positionera sig som någon som är engagerad i sitt arbete, drar hon inte gränsen där hon egentligen vet att hon ska dra den. Men hon legitimerar sitt agerande genom att länka samman hemlöshetens negativa inverkan på individens etablering. Det blir på så sätt en del av hennes uppdrag.

Vad går det då att dra för slutsatser utifrån de handläggare som kopplar ihop sitt arbete med socialt arbete? Som jag diskuterat utför de arbetsuppgifter som inte ryms inom en arbetsförmedlares formella uppdrag. Det sker till största del när de träffar klienter som befinner sig i situationer som handläggarna upplever som särskilt svåra: hemlöshet och splittrade familjer. Genom att de positionerar sig som engagerade och medmänniskor samt ser att klienternas möjligheter att etablera sig inte går att frikoppla från sociala frågor, blir det ett lämpligt agerande att utföra arbetsuppgifter som egentligen ligger utanför deras arbetsuppgifter. Hur och varför det engagemang som handläggarna positionerar sig utifrån påverkar hur de ser på sin roll kan förstås i relation till Celeste Watkins-Hayes (2009) diskussioner om gatubyråkraternas sociala och professionella identiteter. Viljan att "hjälpa" och att vara engagerad blir hos dessa handläggare positioner som också formar deras professionella identiteter. Genom att de är "engagerade" inkluderar de också det "sociala arbetet" i uppdraget. Här aktualiseras återigen hur den enskilda handläggarens privata etos påverkar hur de tar handlingsutrymmet i besittning och låter det få genomslag i myndighetsutövningen.

"MAN KAN INTE REPARERA ALLT I DEN HÄR VÄRLDEN"

Där handläggare som Kerstin, Monica och Cecilia anser sig ikläda rollen som socialsekreterare, intar andra handläggare en motsatt position. De återkommer till att deras arbete *inte* handlar om att utföra socialt arbete utan att de är arbetsförmedlare och inget annat. En av de handläggare som tydligt positionerar sig som arbetsförmedlare är Ulla. När hon talar om sitt arbete använder hon begreppet socialsekreterare för att tala om vad hon *inte* är.

Jag vet att flera av mina kollegor har svårt att säga nej till sökande och de blir personligt engagerade. Det är viktigt att komma ihåg att vi är arbetsförmedlare och att vårt uppdrag är att få människor i arbete. Annars blir det katastrof! Vi har många roller inom etableringen, men vi är inte socialsekreterare. Det måste vi komma ihåg! Jag har arbetat så länge på Arbetsförmedlingen att jag lärt mig att man inte kan reparera allt i den här världen.

Denna positionering blir ett sätt att anpassa sig till den verklighet Ulla möter. Genom att vara tydlig med att hon inte är socialsekreterare utan arbetsförmedlare drar hon gränser för vilka typer av arbetsuppgifter hon ska utföra. Där andra handläggare menar att deras engagemang gör det svårt att dra gränser, säger Ulla att hon under de år hon arbetat på myndigheten lärt sig sätta stopp.

På första mötet frågar jag om de vill ha en bostadshänvisning och sedan stänger jag ned ärendet. Jag har inte tid att tjafsa om bostäder. Det är inte mitt jobb. Likadant med ersättning. Skriver utbildningssamordnaren frånvaro så får de frånvaro. Jag tycker de flesta sköter sig och det blir sällan något tjafs.

Att "inte tjafsa" om saker som hon inte anser är hennes uppgift blir hos Ulla även ett sätt att spara tid. Genom att hon dragit en tydlig gräns för vad hon anser ingår i hennes arbete, kan hon också undvika ämnen som

andra handläggare berättar att de lägger ned en stor del av sin arbetstid på att diskutera. Att tala om klienters bostadssituationer eller orsaker till frånvaro blir hos Ulla ”tjafs”.

Birgitta har precis som Ulla arbetat länge inom myndigheten och inom olika uppdrag. Birgitta beskriver sig själv som en ”rak” och ”tydlig” person som i ett tidigt skede talar om för klienterna att hon inte kan hjälpa dem med pengar eller bostäder, utan hänvisar dem vidare.

Jag stänger inga dörrar utan visar var man ska gå. Och sedan gullar jag inte med dem även om jag är förstående inför en situation ... att man saknar sin son eller dotter eller så. Men jag gråter inte med eller stryker medhårs. Jag lyssnar in, jag försöker förstå och jag liksom reflekterar över vad personen säger ... och funderar snabbt: kan jag göra något, är det mitt bord liksom eller är det någon annan som skulle kunna hjälpa till här. Men de blir tack samma över att de har blivit hjälpta eller förstådda, eller att jag åtminstone öppnat en dörr. Det är väl det jag gör, öppnar dörrar.

Sedan kan jag bli oerhört frustrerad som myndighetsperson att jag har hur mycket kläder som helst, hur mycket kappor och jackor och skit som jag inte använder och möter personer som fryser för att de inte har ordentliga kläder. Men jag kan inte ge dem det för då har jag som myndighetsperson gått utanför uppdraget. Det säger jag till mina kollegor också, att den här frustrationen får vi hantera genom att skänka kläder och sådant till Röda Korset men vi kan inte göra mer än så.

När Birgitta berättar om sitt arbete positionerar hon sig som en myndighetsperson. Hon säger att hon är förstående, men betonar att hon inte gråter med eller förstärker klientens känslor. Det gullande hon talar om kan relateras till det som andra handläggare beskriver som mänskligt eller engagerat. Birgitta positionerar sig som rationell, att hon snabbt gör en bedömning av situationen för att se om det är något hon kan göra inom ramen för sitt uppdrag eller om det är någon annan

myndighet som har ansvaret. Utifrån det agerar hon sedan. Birgitta betonar att hennes klienter är tacksamma, något som kan tolkas som att hon vill understryka att klienterna trots att hon inte "gullar" får den hjälp de behöver.

Birgitta berättar om en frustration över de situationer hennes klienter befinner sig i, men att det inte ingår i hennes uppdrag att göra något åt det. Birgittas utsaga kan tolkas som att hon anser att hennes kollegor inte klarar av att hantera de jobbiga situationer klienterna befinner sig i. Här framträder en skillnad i hur Birgitta och de handläggare som talar om sitt arbete i termer av socialt arbete drar gränser mellan rollerna som myndighetsperson och medmänniska. Där de låter medmänniskan vara med i arbetet, menar Birgitta att hon drar en gräns mellan vad hon gör i sitt arbete och vad hon gör som privatperson. Även om Birgitta ger uttryck för att hon tycker att det är jobbigt att se de situationer hennes klienter befinner sig i använder hon inte handlingsutrymmet för att göra något åt det. Det gör att Birgittas agerande stämmer väl med etableringsreformens workfareinslag, som etableringshandläggare ska hon uteslutande arbeta med klienternas etablering på arbetsmarknaden och då spelar det egentligen inte någon roll huruvida de fryser eller inte. Att det är privatpersoner som genom frivillig välgörenhet ska bidra till mindre privilegierade människors välfärd är också en del av den nyliberala ideologi som fått allt större genomslag i svensk välfärdspolitik.

Att vara tydlig är ett återkommande tema hos de handläggare som positionerar sig som arbetsförmedlare. Där andra handläggare berättar om klienter som inte orkar delta i aktiviteter och menar att de måste vara "lite mänskliga", talar dessa handläggare i termer av tydlighet och regler. Ulla berättar att en del av hennes klienter kan ha synpunkter på att deras barn behöver vara länge på förskolan, men att hon då berättar att samma sak gäller för "svenskar" som arbetar heltid.

Jag säger att så här är det i Sverige! Så fungerar det och det här är reglerna jag arbetar efter. Jag berättar att det gäller lika för alla såvida man själv inte väljer att jobba mindre och gå ned i ersättning,

men det har de ju inte råd med som regel. De brukar acceptera det sedan.

Även Birgitta berättar om hur hon förklarar hur det fungerar i Sverige för sina klienter och att hon själv måste förhålla sig till regler som finns.

Jag pratar om det här med det egna ansvaret ... att man förväntas arbeta. Att heltidsarbete är fyrtio timmar. Att jag har kroniskt ont i ryggen, men måste jobba ändå. Liksom hela det här sjukförsäkringstänket, det är väl det jag pratar om egentligen. Eh ... och försöker förmedla det till dem. Att ska du stanna här och vara här då måste du ställa upp på ... villkoren som gäller liksom. Och är man sjuk då måste man gå till läkare och då är det läkaren som avgör om man kan arbeta eller inte.

Birgitta och Ulla gör tydlighet och drar gränser kring sin roll och sitt uppdrag genom att positionera sig som "svenskar" och representanter för Sverige. De menar att de förväntningar som Sverige ställer på klienterna inte är något som de som myndighetspersoner kan påverka. Birgitta tar sig själv och sin sjukdom som ett exempel på hur det i Sverige fungerar med arbete – att hon går till sitt arbete trots att hon är sjuk eftersom det förväntas av "svenskar". Genom att positionera sig som "svensk" kan hon använda sin egen situation och agerande som en måttstock som klienterna kan mäta sig mot. Där andra handläggare i arbetet med etableringsplanerna "sätter ihop" aktiviteter som deras sjuka klienter ska kunna klara av, använder sig Birgitta av en motsatt strategi och visar genom sin egen sjukdom att det inte ska vara ett hinder för arbete.

Ulla och Birgitta följer den arbetslinje som utformats som en del av workfareprojektet. De betonar vilka skyldigheter deras klienter har och talar om vad de anser gäller i Sverige. Här iscensätter de också en bild av svenskhet som är kopplad till arbete, att göra rätt för sig, och där det är lika för alla, men att det finns en valfrihet där människor kan välja något annat om de har en ekonomisk möjlighet.

I motsats till de handläggare som talar om sitt arbete i termer av socialt arbete ger inte dessa etableringshandläggare uttryck för samma problem med att dra gränser för vad som ingår i uppdraget och inte. Genom att de positionerar sig som tjänstepersoner blir deras roll tydligare definierad och det fungerar som ett sätt att hålla "medmänniskan" utanför arbetet och inte låta den bli en del av den professionella identiteten. Det kan förstås som att de i större utsträckning undviker att använda ett socialt etos i sitt arbete. Vidare kan denna tydliga gränsdragning ses som ett uttryck för att de agerar mer i linje med det klassiska weberianska tjänstemannaidealet där de inte låter sina egna åsikter eller värderingar påverka arbetet. Dock menar jag att en sådan tolkning riskerar att bli för enkel och också negligerar hur sociala identiteter får genomslag i myndighetsutövningen även för dessa handläggare. Ty hos dem blir "svenskhet" en del av den professionella identiteten och påverkar hur de gör politik. Dock framstår konstruktionen av "svenskhet" oproblematiserad för handläggarna, trots att den på ett liknande sätt som andra handläggares "engagemang" används för att omförhandla gränser för var deras arbete börjar och slutar. Ty frågan är om det kan ses som en del av handläggarnas uppdrag att tala om för personer att de förväntas arbeta även om de är sjuka, när det i Sverige finns ett socialförsäkringssystem som ska möjliggöra för icke arbetsföra personer att undantas från kraven på arbete.

Tolka, tänja och pussla: etableringshandläggarnas strategier

Kapitlet har fram till nu handlat om hur etableringshandläggarna berättar om sitt arbete i relation till etableringsreformens arbetslinje och dess workfareinslag. Svårigheter att hitta aktiviteter som passar klienternas behov och sätt att lösa hur sjuka klienter kan få en etableringsplan på heltid är återkommande teman i handläggarnas berättelser. Likaså återkommer utsagor om politiker och chefer som inte vet vad handläggarna hanterar i sitt dagliga arbete och om en administrativ börda som hindrar arbetet med att etablera klienterna på arbetsmarknaden. I materialet framträder två tydliga positioner som handläggarna intar:

de handläggare som talar om sitt arbete i termer av socialt arbete och de handläggare som är tydliga med att de är arbetsförmedlare och inget annat. Jag kommer nu diskutera hur handläggarna utvecklar olika strategier för att lösa konflikter, anpassa arbetet och hantera de situationer de upplever och ställs inför i sitt arbete med etableringsplanerna. Dessa strategier är ibland kopplade till de olika positioner handläggarna antar och agerar utifrån. De strategier som identifierats i materialet rör sig kring temana *Att spara tid, vara tydlig och sätta gränser* samt *Att tolka och tänja gränser*.

ATT SPARA TID, VARA TYDLIG OCH SÄTTA GRÄNSER

Som analysen visar ger handläggarna uttryck för att deras arbetstid äts upp av administrativa uppgifter och att de inte hinner med att utföra alla uppgifter de är ålagda. De menar att en stor del av arbetstiden går åt till möten: med klienter, med andra myndigheter, med kollegor och med andra aktörer som de har i uppdrag att samverka med. Dock kan handläggarna i varierande utsträckning styra över sina möten; svårast att påverka är de möten som inbegriper flera aktörer och personer. Lättast att påverka är de möten handläggarna har med sina klienter. Det är kring de sistnämnda de utvecklar strategier som kan förstås i termer av *möteseffektivitet*.

När en handläggare och en klient ska träffas sker det oftast genom att handläggaren kallar klienten till arbetsförmedlingen en viss tid. Dock är det inte alltid så enkelt som det låter, säger handläggarna. De berättar om klienter som uteblir, kallelser som går till fel adress, klienter som inte bor där de är skrivna eller som inte förstår att de måste komma på utsatt tid eller dag. Majoriteten av alla möten inbegriper en tredje part, en tolk. Etableringshandläggarna återkommer till att det är svårt att hitta bra tolkar eller tolkar som är tillgängliga när de behöver dem. När klienterna uteblir riskerar de att bli sittande där med en tolk, men utan klient. Det är kring möten med klienterna som handläggarna utvecklar strategier för att spara tid och vara effektiva. En sådan strategi som flera handläggare använder är att kalla de klienter som talar ett visst språk till

en viss tid (se också Brodtkin 2011 där liknande strategier identifierats hos gatubyråkrater på socialkontor).

Handläggaren Helena använde sig konsekvent av denna strategi. En av de dagar jag följde med henne på arbetet hade hon bokat in en tolk klockan tio på förmiddagen. Till samma klockslag hade hon också kallat samtliga av sina klienter som talar det språket. Helena berättar att hon tidigare kallade dem till olika tider, men eftersom de sällan kommer på utsatt tid kunde hon och tolken bli sittande i en timme utan att någon kom. Hon säger att det fungerar mycket bättre nu.

Strax före klockan tio öppnar Helena dörren till direktservice för att se om tolken har kommit. Ingen tolk syns till, men tre av Helenas klienter är redan på plats. Helena hälsar och säger att de får komma in snart. Strax därefter kommer tolken och även ytterligare en klient. Tolk och Helena pratar lite och hon kallar sedan in dagens första besök. Under förmiddagen träffar Helena sju klienter. En och en kallas de in och tolken är med under hela dagen. Vid ettiden är mötena avklarade och tolken kan gå. Av de elva personer Helena kallat, kom sju. ”Ja, du förstår hur det blir annars.” Jag undrar vad klienterna säger om att behöva vänta flera timmar på sin tur. Helena berättar att ingen sagt något och att det ändå är det bästa sättet att lösa det. Det är hon som kontrollerar klienternas månadsrapporter vilket gör att hon kan godkänna att klienterna är frånvarande från andra aktiviteter. För handläggarna är det ett effektivt sätt att undvika inställda möten. Eftersom de ansvarar för klienternas etableringsplaner, kan de låta klienterna få ersättning för den tid de väntar på att få träffa henne. För Helena och andra handläggare blir detta en lämplig strategi då de ser sin arbetstid som viktigare än klienternas aktivitetstid, något som kan förklaras utifrån att de upplever att aktiviteterna inte alltid är anpassade för klienternas behov.

Under mitt fältarbete blev det tydligt att handläggarna använde sig av ytterligare tidsbesparande strategier kopplade till deras möten med klienterna. Att träffa klienterna familjevis i stället för individuellt fungerade också som ett sätt att effektivisera såväl möten som administration. Cecilia berättar:

Även om jag kallar en person kommer fem–sex personer till mötet. Antingen kommer alla eller så kommer ingen. Man får vara lite flexibel helt enkelt. Jag försöker säga till att ”Nu pratar jag först med dig då och sedan kan du vänta utanför så pratar jag med dig sedan.” Ibland är det gemensamma frågor som ska lösas och då tycker jag att vi får träffas tillsammans. Man måste ha lite sunt förnuft! Att först prata med en person och sedan ha ett möte till och säga samma sak till dennes man tycker i alla fall jag är onödigt. Där får man ju väga av vad man ska prata om. Men visst, vi ska träffa dem individuellt.

De individualiserade insatserna är en central del av etableringsreformen. Liksom att insatserna och ersättningen riktas till den enskilde individen, ska också handläggarna träffa sina klienter enskilt (Prop. 2009/10:60). Trots det väljer handläggarna att genomföra möten med hela familjer samtidigt. Likt Cecilia återkommer flera etableringshandläggare till att deras val att träffa klienterna familjevis handlar om att de anpassar sig till de förutsättningar som ges. Det är utifrån argument om att de anpassar sig efter klienternas agerande som de anser att det är lämpligt att inte träffa klienterna individuellt. Samtidigt blir det också ett effektivt sätt att spara tid – vad det gäller antal möten, men också den administration som följer med mötet.

De tidsbesparande strategier som handläggarna utvecklar kring möten med klienterna är strategier för att hantera de pressade arbetssituationer som handläggarna upplever att de har. Dessa strategier kan förstås som det som i litteraturen kallas ”speed over need” då klienternas behov riskerar att åsidosättas (Brodkin 2007, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011). Ty även om klienterna kommer familjevis, är det inte otänkbart att enskilda familjemedlemmar har behov av att träffa handläggaren enskilt. Det kan till exempel handla om att en person har frågor eller problem som den inte vill prata om när övriga familjemedlemmar är närvarande. Att göra som Helena och kalla alla klienter till en viss tid blir problematiskt ur ett annat perspektiv, nämligen att de riskerar att missa aktiviteter

de ska delta i. Även om klienterna inte får något avdrag eftersom det är handläggarna som fyller i frånvarorapporterna, riskerar det att sända ut signaler om att de aktiviteter de deltar i egentligen inte är viktiga.

I analysen framträder att flera handläggare skapar ramar för sitt arbete genom att vara tydliga med vad som är deras uppdrag och inte gå in i diskussioner kring frånvaro från aktiviteter eller ersättning. En av dem är Birgitta:

Man kan göra hur mycket som helst, därför måste man också dra gränser. Man kan gå in i hela den sociala biten, men det är inte vårt uppdrag. Där är jag iskall. Jag är tydlig med att vi inte har lägenheter i en byrålåda som jag kan ta fram åt dig. Jag säger att du ska vara beredd att ta ett jobb, du ska vara beredd att göra allt som står i din makt att ta ett jobb, även om du sitter i rullstol, är blind eller så, ska du kunna ta dig till olika arbeten. Så hanterar jag det. Jag ska etablera dem och de ska få en kompetens som visar att de har förstått vad det här landet stipulerar för krav på dem. Att de gör allt de kan för att få ett arbete och skaffa en egen inkomst! Att försörja sig själva. Det är för mig att etableras.

För Birgitta finns inga hinder för arbete; funktionsnedsättningar är inte något som ska hindra en person från att arbeta vilket hon framhåller. Hon talar också om att Sverige ställer krav på klienterna och framställer sig som den vars uppgift är att förmedla dessa krav. Likt Birgitta talar de handläggare som positionerar sig som tydliga om vad som gäller och säger att deras klienter också gör det som förväntas av dem. Dessa handläggare berättar sällan om klienter som uteblir från aktiviteter eller att de lägger ned arbetstid på att diskutera frånvaro eller sjukdomar. Det är tydligt att dessa strategier utvecklas och används av flera av de handläggare som arbetat länge på Arbetsförmedlingen. Genom att dra tydliga gränser menar handläggarna att de slipper ägna sin arbetstid åt saker som de inte anser ingår i deras uppdrag, utan kan fokusera på det som är deras arbete – att få klienterna i jobb. Men som analysen visar görs

tydlighet ofta i relation till svenskhet; genom att positionera sig som ”svensk” eller som företrädare för det ”svenska” samhället/systemet talar handläggarna om för klienterna hur de förväntas bete sig. Handläggarnas agerande stämmer med etableringsreformens workfareinslag, de ägnar sig inte åt något omhändertagande arbete utan sätter arbetslinjen i fokus. Att vara tydlig och inte ta diskussioner blir ett effektivt sätt för handläggarna att uppnå resultat och göra det som det förväntas av dem.

ATT TOLKA OCH TÄNJA PÅ GRÄNSER

Som analysen visar menar handläggarna att de har svårigheter att hitta aktiviteter som är anpassade för deras klienter. Vidare har de stundtals svårt att fylla etableringsplanerna med aktiviteter motsvarande en heltid. Det är något som handläggarna behöver lösa inom ramen för sitt arbete då klienternas ersättning är kopplad till deltagande i aktiviteter. Det är med andra ord deras arbete att se till att de klienter som har full prestationsförmåga också har en etableringsplan på heltid. I relation till detta utvecklar handläggarna olika strategier för att fylla klienternas planer.

En sådan strategi kan beskrivas som *pusslande*. Det tar sig bland annat uttryck i de formuleringar som skrivs in i planerna när handläggarna behöver fylla ut några saknade timmar. Genom att skriva formuleringar som ”söka arbete”, ”social aktivitet” eller ”undersöka arbetsmarknaden” kan handläggarna undvika luckor i planen. Det är formuleringar som dessa som används när handläggarna av olika skäl vill undvika att sätta ned klienternas aktivitetsgrad, till exempel för sjuka klienter. I Arbetsförmedlingens klassificeringar kallas denna typ av åtgärd för ”arbetsförberedande insats” och de vanligaste underkategorierna är ”arbetsförberedande aktivitet” (exempelvis söka arbete, cv-skrivning, intervjuteknik och förberedelser inför bedömning av utländska betyg) och ”social aktivitet” (exempelvis studiebesök, lära sig använda allmänna kommunikationer och deltagande i föreningsliv) (Arbetsförmedlingen 2015a). När handläggarna formulerar en aktivitet där en grupp träffas för att tala om hur det svenska samhället fungerar under kategorin ”social aktivitet” eller avsätter halvdagar åt en klient för att denne ska söka arbete och

undersöka arbetsmarknaden, behöver det inte innebära att de bryter mot regelverket. Dock innebär det i vissa fall att handläggarna tänjer på gränserna för vad dessa formuleringar egentligen ska inkludera då de gör det för personer som de menar är i för dåligt skick för att klara av att arbeta. Det är i huvudsak de handläggare som positionerar sig som ”medmänniskor” och talar om sitt arbete i termer av ”socialt arbete” som använder sig av dessa strategier.

När handläggarna talar om sina klienters etableringsplaner och hur de arbetar med dem är det utsagor om att de mest ”svåretablerade” klienterna är de vars planer ofta fylls ut med den typ av formuleringar som diskuteras ovan. Det handlar om sjuka personer som vill ha heltidssysselsättning, men också om individer som handläggarna ser som svåra att etablera. Monica berättar om klienter som hon anser stå väldigt långt från arbetsmarknaden:

När jag träffar en som är 45–50 år, aldrig har jobbat och knappt har någon utbildning, då känns det rätt tröstlöst. Man vet att de här aldrig kommer att arbeta om jag ska vara rent krass. Men det kan jag aldrig säga riktigt högt, även om alla vet det. Där är det kanske inte så att vi lägger ner mest krut.

När handläggarna ger uttryck för att klienterna aldrig kommer att få ett arbete, öppnar det upp för att de i en större utsträckning fyller etableringsplanerna med allmänna formuleringar eller skriver in dem på utbildningar de inte har behov av. Det kan beskrivas som *tomma aktiviteter*: aktiviteter som primärt existerar för att fylla ut etableringsplanen men som inte har något innehåll som behöver gagna klienternas etablering. Som analysen visar är det kvinnliga klienter med kort eller ingen utbildning vars etableringsplaner tenderar att fyllas med tomma aktiviteter (detta diskuteras jag mer ingående i kapitel sju). Däremot fyller dessa tomma aktiviteter ett syfte genom att frigöra tid för handläggarna som de kan använda till att hjälpa klienter som de upplever som mer ”anställningsbara”. Även dessa strategier kan förstås som att handläggarna parkerar de klienter som de

positionerar som svåra att etablera och lägger ned mer tid på de klienter de ser som ”anställningsbara” och som de kan nå resultat med. Men som analysen visar lägger inte heller handläggarna ned så mycket tid på de klienter som ses som självgående då de upplever att klienterna tar ansvar för sin etablering på egen hand. Hur handläggarna talar om och arbetar med de klienter som de ser som självgående och de klienter som anses som svårast att etablera utvecklar jag närmare i kapitel sju.

Flera av handläggarna säger att det är en skillnad mellan att tolka regelverket och att bryta mot det. De talar om att ”tänja gränser” och att ”kringgå regelverket”. Kerstin berättar:

Det är inte så att jag aldrig försöker att kringgå regelverket alltså, men jag gör aldrig något som är medvetet fel. Då skulle jag inte kunna jobba här. Men däremot anser jag att jag tolkar regelverket på ett korrekt sätt, att jag tycker att jag har grund för att göra det. Men jag gör inget fel! Det får de väl säga till mig i sådana fall och det är det ingen som har gjort! Men nä, jag har jobbat så himla länge att jag känner mig trygg i min yrkesroll. Jag vet vad jag kan göra, hur långt jag kan tänja gränserna. Men det är nog mycket svårare för dem som är nya på Arbetsförmedlingen, att ha den här magkänslan som jag tycker att jag har.

Flera handläggare talar likt Kerstin om att de ”tolkar” och ”tänjer” regelverket eller ”ser mellan fingrarna”, men att det inte är detsamma som att bryta mot det. Det är genom att tolka och tänja på regelverket som de utvecklar strategier för att undvika den administration som de upplever som tidskrävande. Handläggarna berättar att de inte alltid rapporterar in frånvaro. När jag frågar Samira om hon alltid rapporterar in om hennes klienter är frånvarande från aktiviteter säger hon att hon slutat bry sig om att hennes klienter ibland missar ett möte eller någon aktivitet.

Det blir en ond cirkel, flera blir involverade och det är inte bara i mina knän det hamnar. Och det tar en massa tid. Det blir huvud-

värk för alla. Och den som drabbas hårdast är ju sökanden som inte får ut någon ersättning! Alltså, jag följer regelverket! Men jag är inte fyrkantig. Man ska inte göra tjänstefel. Däremot om det finns något man kan tolka på ett annat sätt ... till förmån för sökanden ... självklart ska man göra det.

Samira menar att frånvarorapporteringar genererar merarbete både för henne och för andra aktörer som är involverade. Klienters eventuella frånvaro är något som hon behöver använda sin arbetstid till att koordinera och administrera. Tid som hon menar att hon kan använda till annat. Utifrån liknande positioner som Kerstin och Samira motiverar flera handläggare att deras tolkande av regelverket primärt görs för klienternas bästa. Detta tänjande och tolkande minskar också handläggarnas administrativa arbetsbelastning genom att de slipper kontakta utbildningsanordnare och andra för att kontrollera om klienterna varit närvarande eller inte. Det kan därför förstås som tidsbesparande strategier. Som analysen visar upplever handläggarna att chefer och politiker saknar förståelse för och insyn i deras arbete, vilket kan påverka att de anser att de inte bryter mot regelverket utan "bara" tänjer och tolkar det. Det finns, som Kerstin säger, ingen som säger till dem att de gör fel och på så sätt blir det lämpligt att använda handlingsutrymmet på det sätt de själva anser vara bäst.

Det ska betonas att det till största del är de handläggare som positionerar sig som medmänniskor eller som socialsekreterare som tenderar att tolka och tänja regelverket. Ett tydligt exempel på hur dessa positioner påverkar hur de gör politik är hur handläggarna berättar om hur de tolkar sitt uppdrag. Flera handläggare talar om klienter som "aldrig kommer att få ett arbete", om att de har "ett omöjligt uppdrag" och att de "får göra det de kan". Denna position kan illustreras av Monicas svar när jag frågar vad hon har för uppdrag:

Jag tycker det är svårt att säga vad jag egentligen har för uppdrag. Jag tänker lite olika olika dagar för att överleva [stort högt

skratt]. Etablerad kanske inte behöver vara att de är självförsörjande. För den här gruppen kommer aldrig att komma till självförsörjning. Jag tänker att det inte är dem jag etablerar utan deras barn egentligen. Då måste de ha ett ställe att bo på och då kan jag inte bortse från bostäder. Det blir så att man anpassar det utifrån vad man själv ser. Att man liksom gör ett jobb som fungerar för annars skulle jag ju misslyckas hela tiden! Om jag tänkte att etablerad var att komma till självförsörjning och att jag skulle lyckas med det, då blir jag ju tvungen att arbeta utifrån det... Så fungerar vi människor, att vi gör om uppdraget för oss själva.

Statsvetaren Michael Lipsky (1980) menar att strategier som handlar om att modifiera arbetsuppgifterna är ett sätt för gatubyråkrater att hantera konflikter som uppstår i relation till deras arbete. Genom att formulera egna mål kan gatubyråkraterna göra sitt arbete mer konkret, men som Lipsky understryker fungerar det också som strategier för att räcka till i arbetet. Det blir tydligt när Monica berättar om att hon anpassar sitt arbete för att undvika känslan av misslyckande. Genom att omformulera uppdraget och tolka "etablerad" som något annat än att klienterna ska komma till egenförsörjning, sätter etableringshandläggarna upp mål utifrån vad de själva bedömer som rimligt. Det blir som Lipsky diskuterar en strategi för att räcka till.

I andra änden av etableringsplanen: fullbokade scheman och bristande information

Även etableringslotsarnas arbete berörs av etableringsplanerna då det är ett dokument som lotsarna ska arbeta utifrån. De möten och kontakter lotsarna har med klienterna sker ofta i form av aktiviteter som skrivs in i etableringsplanen. När etableringslotsarna berättar om sitt arbete framställs klienternas etableringsplaner som något som skapar problem för dem. Lotsarna återkommer ständigt till hur svårt de upplever att det är att få till stånd möten med klienterna. De berättar om fullbokade

scheman, om att de träffar klienter på offentliga platser för att klienterna omöjligt hinner komma till deras kontor och om planer fulla av aktiviteter. John berättar:

Han [syftar på en klient] springer mellan SFI, karriärcoacher, studievägledning, mig och jag vet inte vad mer. Vi ses på stan för han hinner inte komma hit [syftar på sitt kontor]. Så snackar vi lite om hur det går och vad han gör. Jag fattar inte hur jag ska hitta ett jobb åt honom för då måste det vara fyrtio timmar i veckan annars får han inga pengar säger han och det kan jag ju fatta att han måste ha. Så när ska de få tid att gå på besök på en arbetsplats med mig då ... för missar han två timmar får han väl inget betalt. Jag vet inte hur det ser ut men jag antar att det är någon närvarokontroll eller någonting om killen har fullföljt sina plikter. Jag skriver ju på att vi har träffats.

Elena berättar likt John att det är svårt för henne att boka in möten med klienterna. Hon säger att de flesta vill träffa henne efter klockan 14 på fredagar, för det är enda gången de inte går i skolan. Men hon hinner inte träffa alla på en gång, skrattar hon och berättar att hon löser det genom att åka till deras skolor.

Egentligen är det ingen bra lösning eftersom jag oftast behöver en dator om vi ska kunna leta efter jobb de kan söka. De går inte heller att skriva ut saker om de inte kommer hit. Det står också att de ska träffa mig exakt en timme i veckan. Jag skulle hellre vilja träffa dem mer sällan, men under längre tid för att hinna mer. De skulle vinna på det också med restid hit och tillbaka.

Flera andra etableringslotsar berättar likt John och Elena om ett upplägg de upplever som oflexibelt och inte anpassat efter hur de egentligen skulle vilja arbeta. Det är också kring de oflexibla planerna och svårigheterna att påverka dem som jag identifierat konflikter i lotsarnas

berättelser. Genom att klienterna måste ha aktiviteter på heltid, har det uppstått ett system där flexibiliteten är liten för de aktörer som inte har tillgång till utformningen av planerna. När handläggarna utformar en etableringsplan är det som analysen visar en form av pussel som läggs – det gäller att fylla ut varje timme med någon form av aktivitet. Eftersom etableringslotsarna utgör bitar i detta pussel, är de inlagda på ett sätt så att den stora bilden går ihop: på fredagseftermiddagarna där inga utbildningar kan läggas eller en timme i veckan mellan övriga aktiviteter. Det både John och Elena efterlyser, att träffa klienterna mer sällan men under längre tid, verkar inte passa in i pusslet.

Under mitt fältarbete blev det tydligt att flera av etableringslotsarna tillämpade någon form av öppen mottagning i kontakterna med klienterna. En av dem är Mehmet. När vi träffas har han precis haft ett spontant möte med en klient. Trots att klienten inte bokat något möte, tog Mehmet emot denne och avbröt det andra arbetet han höll på med. Han säger att det är så han jobbar, att han försöker finnas där för sina klienter när de kan.

För oss med invandrarbakgrund är det annorlunda att vara lots. Vi gör allt vi kan. Det känner de som kommer till oss. De känner att de går till brorsan liksom, man kan ringa och fråga om man behöver hjälp med kontrakt eller cv eller så. De kan ringa tio på kvällen, även om vi försöker begränsa oss och komma överens om en tid är det svårt. Vi måste vara flexibla.

Mehmet positionerar sig som ”invandrare” och säger att den bakgrund han delar med klienterna gör att de ser honom som en familjemedlem, att han är mer än bara en etableringslots. Eftersom klienterna är tidsmässigt styrda av etableringsplanerna kontakter de Mehmet på de tidpunkter de har möjlighet: på kvällar och när övriga aktiviteter är slut. Eftersom Mehmet också menar att han som ”invandrare” gör ”allt han kan” för sina klienter, anpassar han ofta sitt arbete efter klienternas scheman. Även om Mehmet säger att han gör det eftersom han delar bakgrund med

klienterna, kan det också tolkas som att det är genom att vara flexibel han har möjlighet att nå resultat. Genom att avbryta sitt andra arbete för att kontakta en arbetsgivare åt en klient eller uppdatera ett cv på kvällstid, har hans klienter större möjligheter att få ett arbete och Mehmeds möjlighet att få ut den större delen av den ekonomiska ersättningen ökar.

Ytterligare en konflikt har identifierats i etableringslotsarnas berättelser, nämligen att de ofta hittar fel i etableringsplanerna eller att den information de får från Arbetsförmedlingen är ofullständig. Det kan handla om att uppgifter om klienternas utbildningsnivåer är felaktiga eller att det saknas information om tidigare arbeten. Michael är en av de lotsar som berättar att han lägger ned mycket tid på att försöka justera uppgifterna i klienternas etableringsplaner så att de stämmer. Men ofta får de inte någon information alls om de klienter som valt dem, suckar han och visar ett papper där det står ett namn och ett telefonnummer och inget mer. Michael säger att han önskar att Arbetsförmedlingen kunde tala om vilket språk personen talar i alla fall så han vet om han kan ringa själv eller om han behöver anlita en tolk.

Bara att få kontakt med folk och få dem att dyka upp på rätt plats kräver en massa jobb. Det händer jätteofta att vi avtalar tid och det kommer ingen och vi har suttit och åkt och människor försvinner. De svarar inte på telefonsamtal för de fattar inte vem som ringer. Arbetsförmedlingen har inte heller förklarat vilka vi är trots att de valt oss som lots. Det är jättesnurrigt hela grejen.

Det Michael berättar om brist på information från Arbetsförmedlingen till lotsföretaget, och att klienterna inte alltid vet vilken funktion lotsen har, återkommer hos flera lotsar. Jasmine säger likt Michael att informationen är knapphändig, och att hon ofta hittar fel i etableringsplanerna. Jag ber henne utveckla vad hon menar.

Ganska ofta kan jag hitta fel när det gäller deras utbildningar. Att det bara står "allmän utbildning" om deras utbildning från hem-

landet, men egentligen har de en mer specifik utbildning. Sådant tar jag reda på till exempel. Sedan kan det vara andra detaljer som att det står att de behöver jobb, men egentligen är det bara bostad de behöver hjälp med.

Att formuleringar som återfinns i klienternas etableringsplaner är allmänt hållna eller felaktiga återkommer även Mehmet till. Han berättar att han tagit fram egna formulär och gör egna planer för sina klienter. ”Så här ser de ut”, säger Mehmet och visar ett tresidigt formulär. Han berättar att han tillsammans med klienten fyller i information om familjeförhållanden, huruvida de har kontakt med kommunen, om klienten står i bostadskö, i så fall vilken, vilka aktiviteter går klienten på, finns nätverk i hemlandet och i så fall i vilken bransch. Kryssa i om det finns betyg, kryssa i om det finns intyg. Mehmet säger att det fungerar mycket bättre nu när han gör egna planer, han har en helt annan koll. Det blir mycket lättare att hjälpa klienterna. Sedan säger han att Arbetsförmedlingen inte bryr sig. De frågar bara vilken utbildning klienten gått och inget mer.

Men jag är iranier och jag vet hur det fungerar i Iran. När en klient kommer till mig och säger att den har nio år i skolan eller har gått i gymnasiet, frågar jag varför den inte har med betygen. Om de säger nej, förstår jag att det inte finns någon gymnasieutbildning. Om de säger nej, jag har inget betyg, då säger jag att jag kan hjälpa dig. Vilken skola gick du? I södra Iran? För mig är det bara att ta luren och prata med någon där nere och få intyget inom 24 timmar. Eftersom vi går in direkt i systemet där nere och inte via Högskoleverket. Vi känner folk som kan skicka hit intyget.⁷⁵

Både Jasmine och Mehmet återkommer till att de har kunskap om systemet i de länder som deras klienter kommer ifrån. Båda arbetar med personer som talar samma språk som de och som till stor del kommer från samma länder. Det gör, menar lotsarna, att de har en kunskap som

de anser saknas hos Arbetsförmedlingen. De ger uttryck för att handläggare inte bryr sig om att ta reda på vilka typer av utbildningar klienterna har eller huruvida de faktiskt har den utbildning de uppger. Bristande kunskap om olika länders utbildningsväsenden kan vara en orsak till att etableringshandläggarna inte utreder klienterna i den utsträckning lotsarna önskar. Vidare kan det vara en strategi som de utvecklar för att effektivisera sitt arbete. Att skriva in formuleringar som ”allmän utbildning” och inte fråga mer ingående vad det innebär, kan ses som en tidsbesparande strategi hos handläggarna. Likaså kan den knapphändiga informationen till etableringslotsarna fungera som en tidsbesparande åtgärd genom att etableringshandläggarna förutsätter att lotsarna kartlägger klienterna och upprättar egna planer. Dock visar mitt material att det inte är alla företag som arbetar på det sätt som Mehmet och Jasmine berättar att de gör.

De konflikter som framträder i etableringslotsarnas berättelser om sitt arbete är till stor del kopplade till de strategier etableringshandläggarna utvecklar. Med andra ord, när handläggarna löser problem i relation till etableringsplanen, kan deras lösningar i sin tur generera problem i etableringslotsarnas ände av planen. Det blir tydligt i lotsarnas berättelser om de svårigheter de har att träffa sina klienter under de former som de själva önskar. Det gör att de utvecklar strategier för att hantera detta, men de erbjuder också lösningar på de problem som etableringshandläggarna upplever.

Att vara tillgänglig och mobil och erbjuda parkeringsplatser: etableringslotsarnas strategier

Etableringshandläggarna berättar om de svårigheter de upplever med att hitta aktiviteter och sysselsättning åt sina klienter som motsvarar fyrtio timmar i veckan och hur de på olika sätt ”pusslar” för att fylla etableringsplanerna. Detta pusslande påverkar i sin tur etableringslotsarnas arbete. För de lotsar som inte arbetar på utbildningsföretag där klienterna deltar i utbildningar innebär det att de till stor del utgör en bit i ett större pussel. När lotsarna berättar om sina klienters etableringsplaner

menar de att klienterna har så fullmatade scheman att de inte hinner transportera sig till deras kontor. En del träffar klienterna på de platser där de har sina utbildningar, andra träffar dem på offentliga platser som kaféer, torg och bibliotek. Det innebär dock att de sällan har möjlighet att sitta ned med klienterna i avskilda miljöer, vilket kan innebära att andra kan höra vad de pratar om eller att klienterna undviker vissa ämnen av brist på avskildhet. Lotsarna säger att de under dessa förutsättningar har svårt att använda sig av de redskap de behöver för att uppdatera ett cv eller söka efter arbeten, och att mötena mer tar formen av ett samtal kring det allmänna läget.

Ytterligare en strategi som framträder i materialet är att lotsarna finns tillgängliga på de tider då klienterna har möjlighet att komma förbi lotsen eller ringa denne. Under mitt fältarbete blev det tydligt att flera etableringslotsar tillämpade liknande strategier som Mehmet, att klienter kom och gick och lotsarna anpassade sitt arbete efter detta. Det kan också vara de mest lämpliga strategierna givet utformningen av ersättningssystemet, om inte lotsarna anpassar sig och är ”flexibla” har de inte heller samma möjligheter att nå resultat och tjäna pengar. Att vara tillgänglig och mobil kan fungera som strategier för att behålla de klienter företaget har, men även för att locka till sig nya. Genom att Mehmet positionerar sig som ”en brorsa” som är schyst och förstående, kan hans klienter rekommendera honom för vänner och bekanta som vill ha en lots som ställer upp och går att kontakta på de tider som fungerar. Det är den här typen av personliga band mellan lotsar och klienter som Qvist och Tovatt (2014) menar utgör en central del av lotsmarknadens funktionssätt. Dock ser de att personliga band också öppnar upp för hot om repressalier där klienter som velat byta lotsar blivit utsatta för detta.

Som jag diskuterar i kapitel fem berättar etableringslotsar som arbetar på utbildningsföretag att den största delen av deras inkomster kommer från de olika utbildningar som de anordnar och som deras klienter deltar i. Det handlar om SFI-undervisning, yrkessvenska och olika arbetsmarknadsförberedande utbildningar som alla kan ingå i etableringsplanerna. Dessa utbildningar är utformade för att fungera som

”moduler” som går att använda i etableringsplanerna. Undervisningen är uppdelad på för- och eftermiddag, ofta med en timmes lunch däremellan. På så sätt kan klienterna delta i utbildningar på hel- eller halvtid eller kombinera med andra aktiviteter då ”lunchtimmen” ger möjlighet för klienterna att transportera sig till aktiviteter som är förlagda på annan plats. Flera av dessa företag har också lokaler i nära anslutning till arbetsförmedlingskontor.

De större företagens upplägg och geografiska placeringar passar väl in i det pussel som etableringsplanen bildar. Genom att klienterna kan få etableringslotsar på samma ställe som de läser SFI på eller deltar i andra utbildningar, slipper de resa mellan olika platser. Samhällsorienteringen är som kapitel fem visar ofta upplagd så att den ges på för- eller eftermiddagar. Det gör det enklare för etableringshandläggarna att bygga ihop etableringsplaner – de slipper ägna tid åt att fylla upp planerna med många små aktiviteter. Ovan diskuteras hur etableringshandläggarna utvecklar creaming- och parking-strategier genom att satsa på de klienter som står närmare arbetsmarknaden, medan de klienter som ses som svårare eller rent av omöjliga att etablera inte i samma utsträckning får hjälp. Här passar företagens upplägg väl in då de också underlättar ”parkeringen” av svåra klienter – de blir ett slags ”parkeringsgarage” åt dessa. Genom att erbjuda utbildningar som lätt passar in i pusslet kring etableringsplanen och där handläggarna ser att det finns ”enkla” lösningar för att fylla upp klienternas planer blir det ett arrangemang som både handläggare och lotsföretag kan dra fördelar av.

Kampen om tiden och individuella lösningar i en tyst förvaltning

För de handläggare som arbetar inom reformen innebär det att de inom ramen för sitt uppdrag har en kontrollfunktion och ett ansvar att samverka med andra aktörer. Allt detta administreras i ett system där handläggarna förväntas dokumentera sitt arbete. Som kapitlet visat upplever handläggarna en frustration över den tid dessa administrativa uppgifter tar från det uppdrag de anser är deras primära; att hjälpa de nyanlända att ”etablera” sig i Sverige.

Det finns här i världen en stor men ändå mycket vardaglig hemlighet. Alla människor har del i den, alla känner till den, men mycket få tänker någonsin på den. De flesta accepterar den bara och undrar aldrig över den. Denna hemlighet är tiden. Vi har almanackor och klockor att mäta den med, men det säger inte särskilt mycket, för varenda människa vet ju att en enda timme ibland kan kännas som en evighet, men tvärtom också kan rusa i väg som bara på ett ögonblick – allt efter vad man upplever under den timmen. Ty tid är liv.⁷⁶

Citatet är hämtat ur boken *Momo eller Kampen om tiden* av Michael Ende (1984). Det är också en bok jag ständigt återkommit till när jag analyserat materialet, då tid är centralt i såväl gatubyråkraternas berättelser som i boken om Momo. I Endes bok är det de gråa herrarna, en slags tidstjuvar, som skapar jäkt, stress och missnöje då de stjälar människors tid. I informanternas berättelser handlar det snarare om ett system och en administration som är tidskrävande och som också styr deras arbete på ett sätt som skapar stress och missnöje. Till skillnad från handläggarna som upplever att de har för mycket tid att fylla ut, berättar lotsarna om klienter med fullmatade scheman och att de själva har svårt att hjälpa klienterna på den korta tid de har till sitt förfogande. Där handläggarna utvecklar strategier för att få klienternas tid att gå, handlar lotsarnas strategier om att få klienternas tid att räcka till. Det leder till att där tid är något en aktör har för mycket av, blir det hos en annan aktör en bristvara. Etableringshandläggarna talar om tidskrävande administration och om att de upplever att möten och dokumentation av dessa tar tid från det arbete de egentligen borde ägna sig åt, att hitta arbeten åt de nyanlända. Samtidigt kan de inte heller låta bli att utföra dessa arbetsuppgifter då det också är genom dessa deras arbete blir mätbart och kontrollerbart. Det innebär att handläggarna utvecklar olika strategier för att få sin arbetstid att räcka till och sina klienters etableringstid att fyllas ut. Som analysen visar är görandet av integrationspolitiken på gatunivå en kamp om, med och mot (etablerings)tiden.

Kapitlet handlar om ett system som etableringshandläggarna inte upplever är anpassat för de klienter de möter och om chefer och politiker som saknar kunskap om det arbete som pågår på gatunivå. Som analysen visar använder handläggarna på olika sätt handlingsutrymmet för att anpassa sitt arbete till systemet och utvecklar olika strategier för att tänja gränser. Det är lösningar som utformas utifrån de olika positioner som handläggarna antar och som påverkar hur de utför sitt arbete.

I relation till de gränstänjande och regelverkstolkande strategier som etableringshandläggarna utvecklar aktualiseras åter Lennart Lundquists (1998, 1999) diskussioner kring det offentliga etoset och tjänstepersoners uppdrag. I handläggarnas berättelser framgår det att såväl chefer och politiker som systemets utformning bryter mot de värden som ingår i det offentliga etoset: att klienter inte får den hjälp de behöver, att handläggarna inte ges möjligheter att utföra sitt uppdrag, att de tvingas fatta beslut de inte har befogenheter för på grund av chefer som saknar insyn i verksamheten och att valfrihetssystemet öppnar för oseriösa aktörer. Men trots att handläggarna identifierar fel som de anser är allvarliga, är det få av dem som upplever att de kan förändra situationen. Ett par handläggare berättar att de på olika sätt försökt påtala för sina chefer att klienter inte får rätt hjälp, att somliga lotsar ”lurar” klienterna och att aktiviteter används för att fylla ut etableringsplanerna på ett sätt som inte gagnar klienterna. Men de är få. De flesta av dem säger att det inte hjälper att säga till eller påtala fel eftersom chefer och politiker saknar kunskap, bara bryr sig om resultat eller inte lyssnar. Skulle handläggarna fungera som demokratins väktare borde de, enligt Lundquist, snarare vägra att fylla ut klienternas planer med tomma aktiviteter eller slå larm om en rättssäkerhet som ses som satt ur spel när klienter inte behandlas likvärdigt eller ges samma rättigheter.

Lundquists argument kring tjänstepersoners ämbetskurage är normativt, det handlar alltså om hur han anser att tjänstepersoner bör agera, något han också betonar (1998). Att visa ämbetskurage menar Lundquist försvåras av att ekonomivärdena överordnas demokrativärden i och med att kraven på resultat, effektivitet och andra ideal hämtade från

näringslivet fått allt större genomslag i hur förvaltningen styrs och organiseras. Det har lett till att Sverige fått vad Lundquist kallar ”tystnadens förvaltning”, där tjänstepersoner inte längre säger ifrån när de ser problem eller felaktigheter.

Analysen visar att handläggarna i stor utsträckning anpassar och utför sitt arbete till de brister och problem de upplever. Det sker till exempel genom strategier som att pussla, tänja och tolka samt creaming- och parking-strategier. I och med dessa strategier synliggörs inte heller felen, utan bäddas snarare in och döljs i systemet. Men ska dessa strategier tolkas som att etableringshandläggarna saknar ”ämbetskurage” eller inte bryr sig om det offentliga etoset? Utifrån analysen står snarare svaret att finna på ledningsnivå. Lundquist menar att frågan om tystnaden i förvaltningen till stor del är ett chefsproblem eftersom det i första hand åligger chefen att se till att alla underordnade framför sina synpunkter (1998). Det är också på ledningsnivå som handläggarna menar att det brister och det är också där svaret om huruvida det offentliga etoset åsidosätts står att finna. För som analysen visar upplever handläggarna att de inte får gehör hos ledningen när de försöker lyfta vissa frågor eller påtala vad de anser vara fel i systemet. Det framgår att handläggarna upplever att de är ett ”sidospår” bland den övriga verksamheten och att de känner sig ensamma i arbetet. I stället för att uppmärksamma fel och lyfta frågor till politiker och chefer som inte förstår vilken ”verklighet” handläggarna arbetar i, väljer de att använda sig av handlingsutrymmet för att lösa problem. Det sker som analysen visar genom att handläggare tolkar och tänjer på regelverket, inte rapporterar in frånvaro för klienter de anser mår dåligt eller som de vill vara ”schysta” mot, justera etableringsplaner och effektivisera sina administrativa uppgifter och möten. Genom att använda sig av handlingsutrymmet ”åtgärdar” handläggarna brister i systemet samt löser problem som de menar missgynnar klienterna eller hindrar dem i arbetet. Även om dessa lösningar kan gynna de enskilda klienterna på kort sikt genom att deras situationer underlättas, blir det ur demokratiskt perspektiv problematiskt ty här åsidosätts också demokrativärden som rättssäkerhet. I stället för att problemen

offentliggörs och uppmärksammas, ökar de enskilda tjänstepersonernas inflytande över hur politiken görs. Strukturella problem löses genom individuella insatser.

Som analysen visar ser inte heller alla lösningar på problemen likadana ut genom att handläggarnas sociala identiteter och positioner, som "migranter", "medmänniskor" eller "svenskar", påverkar hur de använder sig av handlingsutrymmet. Här blir det tydligt hur handlingsutrymmet är ett vilt kort i görandet av politik, vilken handläggare det är och hur denna väljer att använda sig av handlingsutrymmet påverkar också politiken (Brodkin 2011). Det kan tolkas som att flera av handläggarna i vissa situationer fattar beslut utifrån ett privat etos. Det har också sin förklaring i att gatubyråkraterna inom ramen för sitt uppdrag måste få politiken att verka fungera, något som analysen visar att den gör just genom dessa individuella lösningar.

För att återvända till tiden och det system som styr handläggarnas arbete kan handläggarnas val att lösa de problem de finner inom systemet förklaras av att de upplever att de inte har det stöd och den förståelse de anser att de behöver. Det bidrar också till den tysta förvaltning Lundquist talar om. Förklaringen står även att finna i de krav på resultat och effektivitet som ställs på handläggarna, men som de upplever att de har svårt att leva upp till på grund av administrativa uppgifter och hög arbetsbelastning.

Slutligen finns det ytterligare en viktig orsak till att handläggarna väljer att använda handlingsutrymmet på det sätt de gör, nämligen att de i stor utsträckning anser att de är de enda som har den kunskap som krävs för att fatta rätt beslut. Som analysen visar upplever de att chefer och politiker inte förstår vad deras arbete innebär, något som handläggarna använder som argument för att legitimera att de tar beslut de inte har mandat för. Hur handläggarnas sociala identiteter och hur de positionerar sig påverkar hur de talar om sina klienter och hur de tolkar sitt uppdrag är också något jag kommer att diskutera i avhandlingens sista analyskapitel, *Det ojämsställda utanförskapet*. Där kommer jag vidareutveckla hur klienternas kön och bakgrunder påverkar vilka typer av aktiviteter de får tillgång till, men även hur det påverkar hur handläggarna gör politik.

7. Det ojämställda ”utanförskapet”

Scen 10. Vari en handläggare utvecklar hur hon ser på ”utanförskapet”

Det är fikapaus mellan de två seminariepassen som deltagarna på konferensen ”Ett år med etableringsreformen – resultat och framtid” har kunnat anmäla sig till. Några hundra individer som på olika sätt arbetar inom, med eller i anknytning till etableringsreformen finns på plats för att under två dagar utbyta erfarenheter, lyssna på föreläsare och prata om framtiden. Det är Sveriges kommuner och landsting (SKL) som arrangerar och samtalsnivån kring kaffet är hög.

Tillsammans med ett par etableringshandläggare, en lärare i svenska för invandrare (SFI) samt en projektledare från Blekinge har jag lyckas hitta en ledig plats vid ett bord. Projektledaren säger att han tycker att det är spännande att höra vad politikerna säger. I dag talade folkpartisten Nyamko Sabuni, jämställdhetsminister och biträdande utbildningsminister och i morgon kommer integrationsminister Erik Ullenhag, även han folkpartist. ”Jag har hört honom förut, han är verkligen en bra talare!”

En av etableringshandläggarna säger att Sabuni också är väldigt bra och att hon håller med henne: ”Det är viktigt att individerna tar mer ansvar, det är det hela reformen bygger på. Så jag håller verkligen med henne om att vi ska se till att de här kvinnorna får jobb och inte hamnar i utanförskap. Där är reformen väldigt bra känner jag.”

Innan eftermiddagens första seminariepass har Nyamko

Sabuni talat om hur hon ser på SFI-undervisningen och betonat individens eget ansvar för sin etablering. Sabuni har också sagt att en anledning till nyanlända kvinnors låga arbetskraftsdeltagande kan vara de patriarkala traditioner som finns i de länder kvinnorna flytt ifrån. Det är också kring vad etableringsreformen kan göra för dessa kvinnor som samtalet kretsar medan kaffekopparna töms.

Etableringshandläggaren säger att hon tycker att hon märker en skillnad på de kvinnor hon arbetar med, att de på något sätt är mer framåt nu än när hon först träffade dem. Det märks att de förstått vilka möjligheter det finns i Sverige.

”Jag tror verkligen det fungerar så, att får man höra att man kan dela på föräldraledigheten kanske man förstår att okej, här är både män och kvinnor hemma. Så kanske man jobbar lite mer och inte hamnar i utanförskap lika lätt.”

Jag frågar henne vad hon menar med utanförskap.

”För de här kvinnorna är det lätt hänt att de föder barn på barn och aldrig arbetar. Då kan det vara kört att komma in i samhället om man inte lär sig svenska eller jobbar utan stannar hemma i tio år. När man inte behärskar språket i det land man lever i eller inte jobbar utan blir totalt beroende av pengar från någon myndighet eller make, det tycker jag är utanförskap.”

Innan vi hinner prata vidare ropar någon att det är dags för dagens andra seminariepass. Handläggaren har valt att gå på seminariet *En buss kommer lastad – med arbetskraft!* och jag ska lyssna på *Vad händer inom samhällsorienteringen?* Vi säger hej då och går åt varsitt håll. Kvar på bordet står de tomma kaffekopparna och en halväten kaka.

* * *

Att handläggaren i scenen ovan kopplar ihop arbete och ”utanförskap” är inte särskilt förvånande. Kopplingen mellan arbete och ”utanförskap” är vid den här tiden väl inarbetad i svensk integrationspolitik. Det är

via det betalda arbetet som "utanförskapet" ska brytas och det är också därför "regeringens arbetslinje är integrationspolitik" som den dåvarande statsministern, moderaten Fredrik Reinfeldt, slog fast i regeringsförklaringen 2010. Men i handläggarens utsaga görs ytterligare en för integrationspolitiken viktig koppling – den mellan integration och jämställdhet. Att "invandrare" anses vara mindre jämställda än "svenskar" och bärare av patriarkala kulturer har under de senaste decennierna varit en återkommande problemformulering i integrationspolitiken (Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, Jansson, Wendt & Åse 2011, Peralta 2005). När Sabuni talar om patriarkala traditioner som försvårar invandrade kvinnors inträde på arbetsmarknaden gör hon det i en integrationspolitisk kontext som påbörjades långt innan etableringsreformen trädde i kraft. I skrivelsen *Integrationspolitik för 2000-talet* (Skr. 2001/02:129) formulerande den socialdemokratiska regeringen ett särskilt kapitel om insatser för jämställdhet, där en av underrubrikerna löd "Familjer med patriarkala värderingar". Även om problemformuleringen är gammal, är lösningarna som utformas i och med etableringsreformen nya. Reformens tvingande inslag med villkorad ersättning och krav på deltagande i aktiviteter formuleras också som en jämställdhetsfråga. Genom den villkorade ersättningen menar dåvarande alliansregeringen att incitamenten för kvinnor från familjer där det inte finns traditioner av att kvinnor arbetar ökar (Prop. 2009/10:60).

När etableringshandläggaren i scenen ovan definierar hur hon ser på "utanförskap" sker det med andra ord i en kontext där integration och jämställdhet är två sammanlänkade politikområden. Det är också i ett sammanhang där jämställdhet kopplas till betalt arbete och konstrueras som en lösning på invandrade kvinnors brist på integration. Satt i denna kontext blir handläggarens utsaga om att hennes kvinnliga klienter blir mer framåt när de förstått hur det svenska systemet med föräldraförsäkringen fungerar begriplig. Genom att de invandrade kvinnorna positioneras som traditionella konstrueras de också som subjekt som genom sin migration till Sverige kommer i kontakt med ett modernt system där det betalda arbetet frigör kvinnor. Kapitlet handlar om

hur föreställningen om det jämställda landet Sverige påverkar arbetet på gatubyråkratier. Närmare bestämt är syftet att undersöka hur etableringshandläggare och privata aktörer gör politik i relation till de delar av etableringsreformen som kopplas till jämställdhet: de individualiserade inslagen i form av villkorad ersättning och individuella möten samt det ökade fokuset på kunskaphöjande insatser.

Kapitlet inleds med en diskussion av hur handläggarna positionerar klienter i relation till jämställdhet. Sedan analyseras de konflikter som identifierats i etableringshandläggarnas berättelser om arbetet med dessa. Konflikterna uppstår i relation till de ”traditionella kulturer” och ”nationella kulturer” som klienterna tillskrivs av handläggarna. I relation till detta analyseras hur handläggarna positionerar olika grupper av klienter som mer eller mindre lika ”svenskar” kopplat till utbildningsnivåer och familjesituationer. Sedan analyseras hur handläggarna utvecklar strategier i relation till reformens utformning och de positioner de tillskriver klienterna. Avslutningsvis riktas fokus mot de konflikter som identifierats i etableringslotsars och samhällskommunikatörers berättelser samt de strategier de utvecklar.

Kultur, tradition och olikhet

I intervjuerna var en av de frågor jag alltid ställde hur informanterna upplever reformens jämställdhetsfokus. Samtliga informanter svarade att de ansåg att det var positivt och ingen av dem gav uttryck för att vara kritisk till att arbeta för ökad jämställdhet. Tvärtom fanns det en stor enighet i svaren kring att jämställdhet är något bra och de flesta menade att de själva var jämställda i hur de levde sina liv. Klienter som är från vissa länder och områden ses vara i behov av jämställdhetsinsatser i högre grad än andra. Det syns i det svar etableringshandläggaren Samira gav på frågan om hur hon upplever jämställdhetsfokus:

Samira: Jag tycker att det bra. Från vad jag ser i mitt arbete är det bra. Men ... Har du varit på arbetsförmedlingen i Området?

Jennie: Nej, men jag ska dit i morgon och träffa en handläggare.

Samira: Vad bra! Där kanske du kan få mer svar på vissa frågor för vi [syftar på arbetsförmedlingskontoret hon arbetar på] har inte så många från Somalia här. Men de har massor och då kan de ... berätta om sin erfarenhet av ... kanske du kan få svar däri-från på den frågan. Men jag tycker generellt att upplägget på själva reformen är bra, att man inte låter kvinnan sitta hemma och sköta hemmet, utan att det är ett krav att man ska vara inskriven och delta i alla aktiviteter som mannen gör för att kunna få sina pengar.

I Samiras svar kopplas behovet av jämställdhetsinsatser ihop med klienter som kommer från Somalia. När Samira säger att de inte har så många klienter som flytt från Somalia utan att jag bör prata med någon av de handläggare som arbetar i ett område där fler somaliska migranter finns för att få svar på min fråga, sker en tydlig sammanlänkning mellan jämställdhet och en viss kategori av klienter. Att den somaliska och somalitalande "gruppen" positionerades som en ytterlighet är ett genomgående tema i handläggarnas berättelser om jämställdhet. De beskrivs som en grupp med traditionella värderingar och med en annan syn på jämställdhet än det handläggarna talar om som "svenskt". Dessa traditioner menar handläggarna hindrar somaliska kvinnors möjligheter till arbete, något som de anser att den individuella ersättningen kan bidra till att förändra:

Jag vet att de somaliska kvinnorna tycker att det är skittråkigt att vara hemma. Det har flera sagt till mig genom åren, inte bara nyanlända utan andra somaliska kvinnor jag träffat och det är många. För mannen försvinner alltid, vare sig han har jobb eller inte är inte han hemma. Men hon ska minsann vara hemma ändå och så håller de på fast de är i ett annat land. Det är inte särskilt jämställt och där är de nya reglerna kring att båda ska arbeta väldigt bra tycker jag.

När Birgitta berättar om de somaliska kvinnor hon träffat är det en berättelse om kvinnor som tvingas vara hemma och män som aldrig är

det. Det är också ett beteende som Birgitta spårar till deras bakgrund och som i hennes utsaga framställs som något de inte borde ”hålla på med” när de lämnat sitt hemland. Det blir i Birgittas berättelse något som inte stämmer med ett ”svenskt” sätt att leva. Jag tolkar också Birgittas sätt att betona att det är ”många” kvinnor som själva sagt att det är tråkigt att vara hemma, som att hon anser att hon i sitt arbete hjälper dessa kvinnor att lämna den hemmiljö deras män tvingar dem att stanna i.

Handläggarnas sätt att koppla samman klienter från Somalia med jämställdhet är ett sätt att göra vad som kan förstås som ”somaliskhet”. Denna somaliskhet framställs som i citaten från Samira och Birgitta som ett sätt att göra en viss typ av ”invandrarskap”. Detta invandrarskap blir i handläggarnas berättelser något som står i motsättning till hur handläggarna menar att klienterna förväntas leva och agera när de befinner sig i Sverige. Här är det viktigt att påpeka att det inte endast är i gatubyråkraternas berättelser som vissa ”grupper” av migranter kopplas ihop med särskilda behov eller egenskaper utan att det sker i en större kontext där vissa områden och nationaliteter identifieras. Somalier är ett återkommande exempel på hur specifik ”invandrargrupp” identifieras som varande i behov av särskilda åtgärder. Det märks i allt från ekonomiska anslag som den så kallade ”somaliermiljarden” där Alliansregeringen fördelade ut 1,3 miljarder till de kommuner som tog emot somaliska anhöriginvandrare, till offentliga utredningar. Ett exempel på sådana utredningar är rapporten *Somalier på arbetsmarknaden – har Sverige något att lära?* (Framtidskommissionen 2012). I förordet till rapporten står att läsa att ”Somalier är en av de grupper där integrationen har fungerat sämst.” Vidare representeras somalier som en problematisk grupp i olika uttalanden från politiker. Den dåvarande statsministern Fredrik Reinfeldt sade i Ekots lördagsintervju sommaren 2012 att det är svårt när människor som kommer från Somalia och Afghanistan ska konkurrera på samma arbetsmarknad som arbetslösa svenskar eftersom: ”Vi i realiteten, som flödet ser ut in till Sverige, får växande problem med arbetslöshet och utanförskap kopplat till detta.”

Studier visar också att "somalier" representeras som en särskilt problematisk grupp när det gäller arbetsmarknadsfrågor. Såväl arbetslivsforskaren Annette Thörnquist (2011) som migrationsforskaren Viktor Vesterberg (2013) har studerat hur arbetsmarknadsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden (ESF) tenderar att framställa somalier som oföretagsamma, ovilliga att arbeta och som bärare av patriarkala värderingar. Vesterberg visar att det är dessa påstådda egenskaper som representeras som orsaken till arbetslösheten och det är genom att förändra dessa egenskaper som projekten ska göra dem mer anställningsbara (Vesterberg 2013).

Handläggarnas utsagor och hur de positionerar och tillskriver "somalier" vissa egenskaper och värderingar bör därför förstås som en del av en större berättelse om vilken typ av "invandrare" somalier är. När handläggarna talar om sina somaliska klienter som en grupp kan inte handläggarnas berättelser frikopplas från diskursen. Det är också något som blir tydligt när handläggarna talar om hur de anser att somalierna skiljer sig från andra nationella grupper.

Den etniska bakgrunden spelar stor roll tycker jag, det är en markant skillnad mellan de jag träffar som kommer från Somalia eller Eritrea till exempel. Eritreanerna är ofta unga människor, de har som regel gymnasiet och har arbetat också. Kvinnorna också eftersom de har en obligatorisk militärtjänstgöring som kan vara ungefär hur lång som helst. De har byggt broar, varit hembiträde eller kokerska eller vad som helst. Men man har arbetat i alla fall! Den somaliska gruppen har som regel ingen skolutbildning över huvudet, möjligtvis ett par år i koranskola. Kvinnorna har aldrig jobbat heller, de har bara tagit hand om hem och barn i Somalia. Ja, det är inte så bara det heller. De har kanske skött om ett hushåll på 15 personer och det är ett jobb i sig förstås. En del har också sålt grönsaker på marknaden eller sytt upp kläder till grannarna. Men de har inte jobbat med vad vi menar med att ha ett lönearbete när vi säger jobbat i alla fall.

Så säger etableringshandläggaren Kerstin när jag ber henne berätta om sina klienter, vilka det är hon möter i sitt arbete. Likt flera andra etableringshandläggare använder Kerstin somalier som ett exempel på en grupp som de anser vara svårare än andra att etablera i Sverige. De positioneras genomgående som lågutbildade, traditionella och med ingen eller liten erfarenhet av att ha arbetat. Somalier och somalitalande är en ”grupp”, som i Kerstins citat, ofta får illustrera de mest ”svåra” klienterna när olika ”grupper” jämförs. Det är tydligt i citatet ovan när Kerstin berättar om de eritreanska kvinnorna som några som har arbetat och de somaliska kvinnorna som några som inte har arbetat. I Kerstins utsaga framställs hembitråde och kokerska som ett arbete när hon berättar om eritreanska kvinnor, men när hon talar om de somaliska kvinnorna beskriver hon det inte som ett arbete när en kvinna har skött ett hushåll, sålt grönsaker eller sytt kläder. Hon fortsätter att berätta om hur hon upplever att det är ”kulturella skillnader” kopplade till synen på arbete som skapar svårigheter för henne att göra sitt arbete.

Det handlar mycket om kultur. Särskilt svårt är det med de kvinnor som aldrig sett någon annan framtid än att ta hand om man och barn. Men det blir ett problem när de här somaliska kvinnorna kommer till Sverige därför här förväntas man vara självförsörjande och kunna betala för sina barn även om man har fyra–fem stycken. Det är det många svenska kvinnor som har också, men som regel har man jobb och har tänkt till för min man har ett bra jobb eller vi har mormor som hjälper oss med dagis i närheten. Jag upplever att de tänker kanske inte riktigt ett steg till på något sätt. Man fortsätter att leva samma liv här som om man varit kvar där. Sedan måste ju den processen få ta tid också, jag menar om jag skulle flytta till Somalia skulle jag inte heller förstå det första halvåret vad som förväntades av mig där.

Kerstin positionerar likt flera andra handläggare ”somaliska kvinnor” som en grupp som skaffar många barn utan att tänka efter ordentligt.

De "svenska kvinnor" som Kerstin talar om är också återkommande i handläggarnas berättelser och används just som kontrast och jämförelse till de klienter som handläggarna anser skaffar för många barn vid fel tillfälle. Dock kan dessa svenska kvinnor förstås som en idealbild. Ty ensamstående kvinnor, arbetslösa kvinnor och kvinnor med svårigheter att få ekonomin att gå ihop är allt annat än ovanligt i Sverige (se bland annat Salonen 2014). Men när handläggarna talar om Sverige och svenskar är det inte dessa kvinnor som ställs mot klienterna.

I citatet uttrycks en konflikt som återkommer i flera handläggares berättelser, ty samtidigt som de uttrycker att deras arbete försvåras av att klienterna inte anpassar sig till den svenska kulturen, säger de att de förstår att det är svårt att komma till ett nytt land och anpassa sig. Detta är något som handläggare, likt Kerstin, förhandlar i relation till sitt uppdrag och till de klienter de berättar om. Denna förhandling syns i hur Kerstin resonerar kring den tid hon anser att klienternas etablering ska ta. Även om hon säger att hon förstår att det tar tid, är det inte några längre perioder hon talar om. Här använder också Kerstin sig själv som ett exempel på hur lång tid det kan ta att avkoda ett system i ett land en aldrig tidigare besökt. Trots att hon positionerar somalier som lågutbildade och utan arbetslivserfarenhet, anser hon att det är en rimlig jämförelse att göra. Att Kerstin talar om sex månader som det tidsspann hon anser att hennes klienter behöver kan förklaras utifrån etableringsreformens utformning. Klienterna har rätt till etableringsinsatser i 24 månader och det är också inom den tiden Kerstin förväntas ha hittat ett arbete åt sina klienter. Om Kerstin låter klienternas process ta längre tid än så, finns det också en risk att hon inte når de resultat hon förväntas. Att avgränsa processen till ett halvår blir hos Kerstin ett lämpligt agerande utifrån den situation hon befinner sig i; det kan förstås som att hon både tar hänsyn till de behov hon utgår från att klienterna har och till de krav som ställs på henne i form av uppsatta resultat.

I handläggarnas berättelser är kopplingen mellan arbete, arbetsliv och svenskhet ett genomgående tema. Som jag diskuterade i kapitel sex var det flera handläggare som genom att positionera sig som svenska

använde handlingsutrymmet för att tala om för sina klienter vad som ”gäller i Sverige” i form av heltidsarbete och att de också förväntas arbeta även om de är sjuka eller har funktionsnedsättningar. Likaså tenderar handläggarna att utgå från vad de ser som svenskt när de talar om jämställdhet i relation till arbetsmarknad och betalt arbete. Flera handläggare återkommer till att deras klienter har svårt att förstå att både män och kvinnor förväntas arbeta i Sverige. Ulla är en av dem. Hon säger att hennes klienter tror att de kan fortsätta leva på samma sätt som de gjort i sina hemländer, men att hon är tydlig med att förklara hur det fungerar i Sverige.

Får man förståelse för hur det fungerar i Sverige och vad som gäller här kanske man sår små frön. Jag talar om vad som gäller i vårt samhälle med de krav som ställs på oss i form av arbete och försörjning. Men det tar tid för människor att förändras, det här med könsroller är så fastrotat.

Monica talar likt Ulla om klienter som har svårt att förstå varför kvinnor ska arbeta och att det är något hon måste hantera inom ramen för sitt arbete.

Det har blivit några diskussioner med dem som har en annan syn på arbete och föräldraledigheter än vad vi har i Sverige. Det har hänt att jag har hamnat i jämställdhetsdiskussioner med någon man som har sagt att ”Jag tänker inte ta hand om något barn! Det är helt omöjligt, jag vet inte hur man gör! Jag ska gå på SFI, hon får vara hemma.” Där handlar det mycket om att de har en annan syn på könsroller känner jag.

I handläggarnas berättelser framställs svenskhet som något homogent och stabilt, en enhetlig kultur som inte kan, eller bör, förändras. Den traditionella kultur med en patriarkal syn på kön som handläggarna tillskriver klienterna, konstrueras även den som homogen men där finns

till skillnad från svenskheten en förändringspotential. Det är också utifrån ett sådant antagande som etableringsreformen utgår. Genom den villkorade ersättningen och utbildningar om Sverige förutsätts klienterna helst förändra sina uppfattningar om arbetsliv, försörjning och kön, men gör de inte det, tvingas de i alla fall att anpassa sig till systemet. I relation till de klienter som tillskrivs en "ickesvensk" syn på könsroller återkommer den individuella ersättningen som något positivt i handläggarnas berättelser.

Jag var väldigt negativ till hur det fungerade tidigare. Det blev många vansinniga konsekvenser när familjerna kunde ta strategiska beslut själva. De blir könsrollsbundna på ett helt annat sätt. Idag har vi ju frigjort det genom att båda är inskrivna på Arbetsförmedlingen. De har sin egen ekonomi kopplad till sig och det har en väldigt stor betydelse för hur man då kan liksom styra upp det hela ändå.

Det Ulla beskriver som vansinniga beslut handlar om hur de nyanlända inom det kommunala flyktingmottagandet fick en ekonomisk ersättning på familjenivå och det inte ställdes några krav på att de individer som uppbar ersättning behövde delta i aktiviteter. Den sista meningen i citatet talar dock för att de klienter Ulla möter vill fatta det hon kallar "vansinniga beslut", men att de hindras av systemets utformning. I citatet framkommer att etableringshandläggarna använder den individuella ersättningen på det sätt som reformen syftar till – att styra klienterna mot betalt arbete. Workfareprojektets genomslag märks också i andra handläggares berättelser om hur de ser på den individuella ersättningen kopplat till de kvinnliga klienternas arbetskraftsdeltagande.

Ersättningen är ett bra redskap för mig och den gagnar kvinnorna också. Nu är det sagt att de också ska ha aktiviteter på heltid, då kan de inte gå hem och fixa middag till mannen. Det behöver jag inte ens anstränga mig för att få till, nu är det bara så. Jag tror att

det är en lättnad för många kvinnor för att ... ja om de hade ett val och om de har en make som säger att det är viktigare att hon tar hand om hemmet och hämtar barnen på dagis så skulle de inte kunna sätta emot eftersom det är en del av deras traditioner.

Likt Ulla berättar Kerstin om arbetssituationer som underlättats genom individualiseringen av ersättningen. Den ges en frigörande potential då de kvinnliga klienternas deltagande annars framställs som något som skulle förhindras av deras manliga partner. Män som "hindrar" och "förbjuder" är ett återkommande tema i handläggarnas berättelser. I relation till dessa män positioneras de kvinnliga klienterna som några som egentligen inte vill "vara hemma" utan som upplever de krav som ställs på att de ska delta i aktiviteter för att få ersättning som positiva. De anses också föredra den svenska kulturen och den svenska synen på kön och arbete framför den kultur och de traditioner de enligt handläggarna har med sig från sina hemländer. Att det är männen som hindrar kvinnorna från att arbeta och studera är det flera handläggare som ger uttryck för. Cecilia säger att det händer något med de kvinnor vars män kommit till Sverige efter dem. "I några fall har kvinnan varit i gång med praktik och SFI och när mannen kommer vill hon inte ha praktik längre! Då undrar man ju vad det beror på." Jag frågar Cecilia vad hon tror att det kan bero på. Hon tänker en stund och säger sedan:

Ja ... Det beror väl på att de haft ett traditionellt ... jag vet inte ... men att där man kommer ifrån så tar kvinnan hand om familjen på något sätt. Att mannen är den som är ute och att männen inte alla gånger tycker att det är bra att kvinnor ... ja står på egna ben eller vad man ska säga. Att de inte tycker att det är bra som vi lever i Sverige. Att de kanske faller tillbaka i gamla mönster på något sätt, med förväntningar och roller.

I citatet framträder en kontrast mellan det Cecilia menar är ett svenskt sätt att leva och det hon kallar ett traditionellt sätt och som hon menar

att klienterna lever i sina hemländer. Det svenska framställs också som gott, genom att det hjälper kvinnorna att bryta det sämre, mer traditionella sättet, att leva. Återigen positioneras männen som de som hindrar kvinnorna från att leva ett mer "modernt" liv och som tvingar kvinnorna tillbaka in i traditionella mönster. Att det är kvinnorna själva som vill avbryta praktiken, verkar inte vara något som Cecilia reflekterar över. Inte heller att kvinnorna kanske anser att det hon kallar gamla mönster och roller är något de anser vara ett bättre sätt att leva än det Cecilia kallar svenskt. I handläggarnas utsagor finns inte heller något ifrågasättande av att deras kvinnliga klienter kanske inte alls upplever det svenska systemet som bättre än det de haft i sina hemländer och som de av olika anledningar behövt bryta upp från. Handläggarnas beskrivningar av en homogen "svensk" och "somalisk" livsstil kan också förstås utifrån föreställningar om vad dessa länder och deras innevånare förväntas vara.

Männen positioneras som bärare av en traditionell patriarkal kultur och de ses som svårare att påverka och förändra än kvinnorna. Att migrantkvinnor inte endast framställs som offer för en traditionell kultur, utan också ses som den huvudsakliga lösningen på problemen, diskuterar statsvetaren Conny Roggeband och policyforskaren Mieke Verloo (2007) i en analys av integrationspolitik i Nederländerna. De menar att migrerade kvinnors "frigörelse" från sina män framställs som ett avgörande steg för att frigöra "alla invandrare". När kvinnorna är frigjorda kan de följas av sina barn och till slut kommer även männen anpassa sig till ett mer modernt sätt att leva. Handläggarnas sätt att tala om sina klienter följer samma logiker som de Roggeband och Verloo identifierat i nederländsk integrationspolitik – så länge kvinnorna diskuteras separat från sina män positioneras de genomgående som att de föredrar den "svenska moderna" kulturen och också lätt anpassar sig till denna.

De kvinnor (och därmed deras män) som i handläggarnas berättelser positioneras som mest traditionella och som konstrueras som mest olika svenskar tenderar genomgående att refereras till som somalier. Denna olikhet konstrueras också i relation till brist på utbildning och arbetslivserfarenhet. Även om handläggarna möter personer från Somalia

som har både studerat och arbetat blir de ändå placerade i gruppen ”somalier” och ses som bärare av en traditionell kultur. Dock problematiserar handläggarna sällan att utbildningsnivåer och diskriminering kan vara en avgörande faktor för klienternas möjligheter till arbete, utan istället är hänvisningar till kultur en återkommande förklaring.

Att det är klienter från Somalia som positioneras som traditionella i handläggarnas berättelser kan förstås i relation till att den absoluta majoriteten av somalitalande är muslimer. Även om inga handläggare explicit identifierar religionen som problemet, utan talar om kulturen, kan religionen vara en bidragande faktor till att de ses som traditionella. Som sociologen Diana Mulinari (2010) konstaterar har de dominerande diskurserna flyttats från att se invandrade kvinnor som ett ”problem” till diskurser om att deras ”kultur” (i synnerhet muslimsk kultur) utgör ett hot mot demokratiska värden. Handläggarnas berättelser kan förstås som en del av denna diskursiva förskjutning – de ”somaliska” kvinnorna är inte i sig ett problem, det är den ”kultur” de kommer ifrån och som deras män fortsätter att upprätthålla trots att de är i det moderna och jämställda landet Sverige som är problemet. Genom att förändringspotentialen anses ligga hos kvinnorna är det de som handläggarna genom den villkorade ersättningen försöker styra bort från denna kultur. Att handläggarna menar att de kvinnliga klienterna föredrar den ”svenska” kulturen med lönearbete och jämställt föräldraskap kan förstås utifrån diskursen att det moderna, demokratiska och västerländska samhället är ”bättre” än det som konstrueras som dess motsats – det traditionella, odemokratiska och icke västerländska. För handläggarna är allt annat än att kvinnorna föredrar det ”svenska” otänkbart, eftersom de antas leva i förtryckande kulturer. Det kan också förstås i relation till statsvetaren Maud Eduards (2007) diskussion om att invandrade kvinnor antas vara möjliga att befria eftersom de ses som offer för kulturer och att de längtar efter ”frihet i form av modernitet, individualitet, sexuell frigörelse och jämställdhet” (Eduards 2007:62). Även om handläggarna inte talar om hederskulturer, ger de uttryck för att deras kvinnliga klienter längtar efter dessa typer av friheter, men att deras män försöker förhindra detta.

Graviditeter som ställer till det och kroppar som inte går att styra

I relation till de kvinnliga klienter som handläggarna positionerar som traditionella eller somaliska kvinnor, är barn och graviditeter ett återkommande tema. De utgör också en återkommande problemrepresentation hos handläggarna. I berättelserna om kvinnornas avbrott i etableringsinsatserna framträder konflikter som handläggarna behöver hantera. De ger uttryck för att de upplever att kvinnornas arbetsmarknadsdeltagande försvåras och att deras uppdrag kompliceras – samtidigt säger de att de förstår att klienterna vill ha barn.

Det måste jag erkänna att jag tänker ibland, att var det här så bra egentligen? Speciellt de här lågutbildade kvinnorna. Borde du inte lära dig svenska i stället och kanske jobba lite, så tänker jag. Men jag får inget intryck av att de tänker så, utan det är naturligt för de här grupperna att ha många barn och det är självklart roligt också.

Även om Kerstin säger att hon tycker att det är roligt att kvinnorna har många barn, ger hon uttryck för att hon anser att de borde prioritera ned barnafödandet en period och i stället satsa på att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. När Kerstin talar om de klienter som skaffar många barn positionerar hon dem som lågutbildade och att de tillhör grupper som tycker att det är naturligt med många barn. Även om det inte framgår vilka dessa grupper är, går det ändå att förstå att Kerstin ser klienternas inställning till arbete och familjeliv som avvikande från en "svensk" syn. Klienternas graviditeter framträder också som något som försvårar handläggarnas arbete.

Jag kan känna att var hon tvungen att bli gravid nu, vi hade ju en plan! Man tappar farten hela tiden när de blir gravida. Det är något som man brottas med. Jag förstår att de får lugn och ro när de kommer hit och vill ha barn, det kan man ju inte neka folk till [skratt] men det är inte så lätt att etablera folk som blir gravida hela tiden! Det blir ett hinder när de ska etablera sig!

Monica berättar att hon är feminist och brinner för jämställdhetsfrågor. Det är inte alltid det lättaste, säger hon. Det blir en del krockar i mötet med de nyanlända. Som när det kommer till graviditeter och att kvinnorna vill vara hemma länge med barn:

Vill man saker kan du inte hålla på att skaffa barn liksom. Där kan jag känna att jag blir lite väl feministisk ibland, att jag tycker att de här kvinnorna borde tänka mer på sig själva. Men det är ju inte som feminist som de anställde mig, så jag får lägga vissa åsikter åt sidan ibland.

Den typ av feminism som Monica ger uttryck för och som hon lägger åt sidan ligger i linje med hur den svenska jämställdhetspolitiken utformats; kvinnors frigörelse sker via förvärvsarbetet och kvinnor förutsätts vilja lönearbeta. Det är utifrån den positionen som Monica anser att kvinnorna inte tänker på sig själva när de väljer barn före arbete. Utifrån Monicas feministiska utgångspunkt är det ”rätt val” att vänta med barn och i stället satsa på arbete. Att kvinnorna har tänkt på sig själva och att beslutet att skaffa barn trots den påbörjade etableringsplanen är ett övervägt beslut, är inte något som Monica verkar reflektera över. Dock är kvinnornas graviditeter inte endast en konflikt som uppstår i relation till Monicas feministiska syn, utan de hindrar även hennes arbete. Genom att klienterna är föräldralediga ”länge” blir Monicas uppdrag svårare att utföra. Monica beskriver det i termer av att ”vi hade en plan”, något som kan tolkas som att hon upplever att kvinnorna inte håller sin del av det ”kontrakt” som etableringsplanen kan förstås som utan bryter mot avtalet.

Cecilia anser att klienternas graviditeter skapar problem. Liksom Monica betonar Cecilia att hon är feminist. Hon säger att hon önskar att kvinnorna skulle göra andra val:

Ibland tänker jag att kunde hon inte väntat så hon hade kunnat lära sig svenska och kommit i gång lite innan då ... men man kan ju inte styra folk så där ...

Så tystnar Cecilia. Funderar ett tag på vad hon sagt.

Nej vad hemskt det låter. Barn är så klart alltid en gåva och alltid välkomna. Det är fantastiskt att få barn. Jag har ju själv barn. Jag menar inte så, jag är glad för deras skull. Men för mig blir det svårare att göra mitt jobb.

I handläggarnas berättelser framträder konflikter kring klienternas graviditeter som de förhandlar utifrån flera positioner: Som feminister, som föräldrar, som kvinnor, som "svenskar" och som tjänstepersoner. Samtidigt som de säger att de förstår att klienterna vill ha barn och delar den glädje barn innebär, skapar det problem för handläggarna att utföra det uppdrag de är ålagda. Cecilia talar likt andra handläggare om att "styra" sina klienter. Dock blir det påtagligt att där handläggarna menar att de kan styra sina klienter till att delta i aktiviteter genom den villkorade ersättningen, så kan de inte styra klienternas val att bli gravida. Ty den individuella ersättningen är ett kontrollinstrument och ett sätt att styra klienterna som fungerar så länge de är inskrivna på Arbetsförmedlingen, men graviditeterna ligger utanför dess räckvidd och handläggarnas möjlighet att "styra upp" upphör.⁷⁷

När handläggarna berättar om återkommande graviditeter framträder en frustration över att de inte kan göra det arbete de ska, men också över att kvinnorna inte tar den chans handläggarna anser att de ges inom ramen för etableringsuppdraget. Eftersom den svenska jämställdhetspolitiken bygger på en förståelse av att jämställdhet uppnås via förvärvsarbetet, menar handläggarna att klienternas val att bli gravida och stanna hemma med barn är ojämställt. När handläggarna berättar om sina kvinnliga klienter i relation till graviditeterna framstår det som att det är kvinnorna själva som fattar besluten kring graviditeter. De dominerande män som annars är närvarande i berättelserna om dessa kvinnor saknas i berättelserna om besluten kring graviditeter. Här är det istället kvinnorna som fattar besluten. Diana Mulinari (2010) konstaterar att i diskurser kring den "svenska kvinnan" och senmoderniteten ses

rasifierade ”invandrarkvinnor” som mer ”privata” än ”svenska” kvinnor. Liknande föreställningar kan spåras i handläggarnas utsagor, de talar om att det är ”naturligt” för dessa kvinnor att ha många barn.

Berättelserna om de kvinnliga klienterna som representeras som särskilt problematiska i handläggarnas utsagor är också berättelser om ojämlikhet. Även om handläggarna talar om låga utbildningsnivåer och brist på arbetslivserfarenhet, är det inte utifrån detta som klienternas olikhet förklaras utan det knyts genomgående till ”kulturella egenskaper” och ”traditioner”. Ojämlikheter som uppstår utifrån brist på utbildning och tidigare erfarenheter av system som liknar det svenska formuleras i handläggarnas berättelser istället som kulturella preferenser som individerna själva kan och bör förändra i och med att de fått uppehållstillstånd i Sverige.

De unga och drivna kvinnorna: berättelsen om den ideala klienten

När etableringshandläggarna berättar om kvinnliga klienter som de anser är svåra att etablera, sker det ofta i jämförelse med en annan ”grupp” av kvinnliga klienter. Denna grupp är inte på samma sätt knuten till ett visst land och talas inte heller om som tillhörande någon kultur. Istället är det klienter som handläggarna beskriver som ”unga kvinnor” och som tillskrivs egenskaper som att de är ”drivna”, ”framåt” och ”duktiga”. Dessa två kategorier av kvinnliga klienter ställs ofta mot varandra i handläggarnas berättelser.

De kvinnliga analfabeterna från Somalia och Afghanistan som kommer hit tillsammans med sina män upplever jag som väldigt svårjobbade. Kvinnorna blir oftast gravida och klarar inte av att göra någonting själva. Inte ens åka buss till SFI. Men så har jag en del yngre kvinnor som har ett helt annat driv och de behöver jag knappt hjälpa till med någonting! De vill ut på arbetsmarknaden fort och de lär sig svenska på en gång. De ser att det finns mycket möjligheter och de tar sig fram liksom! De är väldigt driftiga! Det

spelar egentligen ingen roll var de kommer från, jag har en otroligt driftig kvinna från Afghanistan som är läkare och som jag tror kommer få arbete snart. Hon har arbetat i hemlandet och har alla papper klara.

Den typ av klient som Cecilia beskriver de unga driftiga kvinnorna som är en individ som passar väl in i etableringsreformens utformning. Det är en aktiv och ansvarsfull individ som tar ansvar för sin etablering, där handläggarna inte behöver använda sig av några tvingande tekniker eller styra dem som de anser att de behöver göra med andra klienter. Detta subjekt kan snarare förstås som en idealbild av vad en individ bör vara än något som i praktiken går att leva upp till. Det är också en utsaga där individernas bakgrunder och möjligheter att genomgå högre utbildningar lämnas utanför. Det innebär att en alfabetis och en läkares förutsättningar att anpassa sig till ett nytt land och även deras möjligheter att få arbete förklaras utifrån individuella egenskaper såsom driftighet i stället för att knytas till sociala förutsättningar. De är klienter handläggarna menar "tar chansen" och "tar ansvar" på det sätt reformen syftar till och där individers möjlighet till etablering tenderar att ses som den enskilda individens förmåga. De unga kvinnorna beskrivs som några som är "lika oss svenskar" i handläggarnas berättelser. Kerstin berättar om de olika typer av klienter hon träffar i sitt arbete:

Unga irakier är ofta väldigt välutbildade. Jag har ett systerpar som är helt förtjusande. De är jätteduktiga och har alla papper i ordning när de kommer och allting är validerat. De har inte en tanke tror jag på någon man och barn eller något sådant där, det tror jag inte att de har lust med. De vill jobba och de vill göra karriär och de verkar vara jätte, jätteduktiga! Då vill man stötta dem i det. De kommer också från en familj där alla är högutbildade, där kvinnorna har jobbat och där det funnits en annan ... ja, där könsrollerna inte är så jätteolika dem vi har här i Sverige.

Citatet visar på den likhet som flera etableringshandläggare ser mellan dessa kvinnor och ”svenska” kvinnor. Det är en likhet som konstrueras utifrån klienternas högre utbildning och det handläggarna anser vara en mer svensk syn på kvinnors arbetskraftsdeltagande. De män och familjesituationer som handläggarna konstruerar som problematiska i berättelserna om de lågutbildade kvinnorna är frånvarande i berättelserna om de unga kvinnorna. I stället framställs deras högutbildade bakgrunder som fria från patriarkala strukturer, de har som Kerstin uttrycker det en syn på kön som ligger nära det hon anser vara svenskt. Att dessa klienter uppskattas och gillas av etableringshandläggarna kan bero på att handläggarna ser likheter och har lättare att relatera till den typen av klienter, men det kan även bero på att klienterna ”vet” vad som förväntas av dem. Genom sin bakgrund och utbildning vet de att de förväntas ta med sig betyg och papper och förstår också i större utsträckning systemet. De kanske anpassar sig till det som de ser förväntas av dem för att slippa ta vissa diskussioner eller bli tillrättavisade. De berättar kanske inte heller för Kerstin om eventuella partner eller planer på barn utan håller samtalet kring arbete och utbildning.

Det är inte endast kring arbete och arbetsmarknad som handläggarna berättar om de unga kvinnorna, utan handläggarna kommenterar också deras klädsel, utseende och ”uteliv”. Kerstin berättar om de klienter hon kallar för ”unga eritreanska kvinnor”:

De är ofta ganska söta och väldigt modernt klädda och pigga och alerta och glada. Man kan träffa dem i stan en lördagskväll med kompisarna. De är lite så här, de har det lite roligt och är ute och sådant.

Där de kvinnliga klienterna som handläggarna positionerade som traditionella framträder som några som knappt vågar åka tunnelbana eller som inte ”får” lämna hemmet utan sin make, framställs dessa kvinnor som några som tar del av det offentliga rummet och vågar sig ut ”på stan” på kvällarna. De är ute och roar sig, något som Kerstin också

verkar göra då hon träffar dem "ute". Det blir även en berättelse om vad "svenska moderna kvinnor" gör på helgerna. Handläggarna talar också om de unga kvinnornas utseenden, de är snygga och söta, något som aldrig förekommer i samband med andra klienter. Även i relation till klienternas kläder och yttre positionerar handläggarna dem som "moderna". Vad som avses med modernt framkommer inte, men det kan tolkas som att det inte är huvuddukar eller slöjor som kopplas samman med traditionella kulturer utan snarare kläder som handläggarna ser som svenska.

De här kvinnorna jag har som är unga och snygga brukar jag ge komplimanger. De klär sig ofta modernt och bryr sig om hur de ser ut. Jag säger det till dem, att de ska dra fördel av det när de söker jobb. Det är ett sätt att ge klienterna självförtroende tycker jag, att ge dem komplimanger som de kan ha nytta av när de söker jobb eller ska på en anställningsintervju.

Birgittas utsaga kan förstås i relation till den dominerande berättelsen om den traditionella och omoderna invandrarkvinnan. Genom att ha en "modern" klädstil representerar dessa "unga och snygga" kvinnor en femininitet som ligger närmare det som ses som svenskt. Denna "svenska" klädstil är också något som Birgitta ser som positivt och som hon menar att klienterna kan dra nytta av. Att rasifierade och migrerade kvinnor har en klädstil och ett uttryck som upplevs som mer svenskt kan innebära att de i mindre utsträckning tillskrivs positioner som förtryckta eller traditionella. De upplevs också, som handläggarnas utsagor visar, vara mer lika "svenska kvinnor". När Birgitta ger dem komplimanger för deras utseende och kläder kan det tolkas som att det är ett sätt att uppmuntra dem att klä sig på ett sätt som ökar deras "anställningsbarhet".

De kvinnliga klienter som handläggarna talar om i positiva ordalag när det gäller möjligheter att få arbete och som mer lika svenskar beskrivs alla som unga. De är unga och drivna, unga och moderna, unga

och utbildade, unga och snygga. Dock är aldrig ålder något som handläggarna diskuterar i relation till ”de andra” kvinnliga klienterna, även om det är troligt att en stor del av dem skulle kunna anses vara unga. Ty två tredjedelar av de som omfattas av etableringsuppdraget är under fyrtio år och kvinnor under fyrtio år utgör 30 procent av alla deltagare (Arbetsförmedlingen 2015a). Statistik från SCB visar att 2010 var genomsnittsåldern för de kvinnor som migrerat till Sverige från Somalia 29,1 år. Irakiskfödda kvinnor hade en medelålder på 33,1 år (SCB 2011).

Att de kvinnliga klienter som i handläggarna positioneras som lågutbildade, traditionella och kulturellt avvikande inte diskuteras i relation till ålder kan förstås i relation till (o)likhetsskapande. Likheter handläggarna ser hos de välutbildade kvinnorna öppnar upp för att de tillskrivs en mer mångfasetterad femininitet än de kvinnor som positioneras som avvikande och olika. Statsvetaren Maria Carbin visar i sin avhandling *Mellan tystnad och tal* (2010), där hon studerar flickor och ”hedersvåld” i svensk offentlig politik, att den unga ”invandrade” kvinnan positioneras som antingen förtryckt eller fri, som offer eller självständig. Det finns enligt Carbin sällan utrymme för annat än dessa två ytterligheter – antingen är de förtryckta eller så är de fria. Handläggarnas utsagor kan förstås i relation till hur ”invandrarflickor” representeras i svensk offentlig politik, att det finns en diskurs om unga kvinnor som bryter med traditionella patriarkala kulturer för att leva ett mer ”modernt” liv och som även handläggarna förhåller sig till (se Carbin 2010). Det är också (den förmodade) frånvaron av patriarkala familjer i kombination med klienternas sociala bakgrunder som ger de kvinnliga klienterna en position som passar väl in i diskursen kring dessa unga flickor/kvinnor som fria och självständiga. Till stor del är det också positioner som gör att de ”unga kvinnorna” placeras utanför den strukturella inramningen, deras sociala bakgrund görs till individuella egenskaper som driftighet och vilja.

Att en svensk femininitet görs i samspel med ambition, driftighet, utbildning och kompetens går att spåra långt tillbaka i tiden, något som kulturgeograferna Katarina Mattsson och Katarina Pettersson (2007) diskuterar. De visar att det på 1950-talet växer fram en svensk

femininitet som utmärks av modernitetsideal grundade i utvecklingen av den svenska välfärdsstaten och folkhemmet. Att ambition och driftighet kopplas samman med en svensk femininitet är även något sociologen Lena Sohl (2014) studerat. "Duktighet" och den "duktiga flickan" menar Sohl är ständigt närvarande i hur femininiteter görs i olika sammanhang och återfinns ofta som förklaringar till att kvinnors klassresor gjorts möjliga (Sohl 2014). På ett liknande sätt kan dessa kvinnliga klienters resor förstås, genom att de lever upp till femininitetsideal i form av att de anses vara ambitiösa och duktiga flickor passar de också in i denna svenska femininitet. Det gör att deras migrationsbakgrund inte ses som problematisk i samma utsträckning som de andra kvinnornas. Genom att dessa kvinnliga klienter ses som mer lika, på grund av utbildning och utseende, kan de passera som mer svenska. De undgår på så sätt den rasifiering som de andra kvinnorna utsätts för.

Dock använder sig etableringshandläggarna av sitt handlingsutrymme för att påverka även dessa klienter, genom att kommentera kläder och utseende. Klienter som ses som traditionella och omoderna får ett mer uppgivet bemötande, medan de som ses som moderna och snygga får tips för hur de ska klä sig för att bli mer anställningsbara. Genom att anamma särskilda sätt att vara, bete och klä sig kan de bli mer som "vi", inte endast i form av utbildning, arbete och jämställdhet utan även beträffande utseende. Kvinnor, i synnerhet sådana som ses som unga, är en grupp som ständigt värderas utifrån utseende – något som kan bidra till att handläggarna inte reflekterar över om det egentligen inte är deras uppgift att tala om för klienter hur de ska klä sig. De "andra kvinnorna" å andra sidan ses inte som unga då de i större uträkning förstås som "förtryckta invandrarkvinnor" genom att de redan lever i relationer med invandrade män och har barn tillsammans med dessa. Dessa kvinnor ramas in i andra strukturer där sociala bakgrunder införlivas i patriarkat och kultur.

De välutbildades självklara jämställdhet

Att sociala bakgrunder och utbildningsnivåer påverkar hur handläggarna positionerar sina klienter i relation till jämställdhet blir tydligt

när handläggarna berättar om klienter de upplever att de kan tala om jämställdhet med. Flera handläggare återkommer till att jämställdhet är en "kunskapsfråga" och att de klienter som inte har gått så länge i skolan inte förstår varför det är viktigt att både män och kvinnor arbetar. Fatima berättar:

Det är lättare att prata om delad föräldraledighet med familjer som har hög utbildning, deras syn på könsroller är mer lik vår. Det går inte att förvänta sig att människor som nästan aldrig gått i skola ska kunna förstå varför det är viktigt att båda arbetar.

Birgitta beskriver även hon hur hennes klienter skiljer sig åt och att det påverkar hur hon talar med dem:

Jag träffar allt från dem som levt helt isolerade på landsbygden till mer moderna människor som studerat och arbetat i städer. Med de högutbildade pratar jag mer som du och jag gör nu. Rakt på och där känner jag också att jag kan vara mer rättfram och också ta andra diskussioner, som vilka könsroller som gäller här i Sverige och så. Det går inte på samma sätt med en bonde från Afghanistan till exempel.

I handläggarnas berättelser framträder en självklarhet kring att de klienter de kallar högutbildade delar en "svensk" syn på kön och jämställdhet. På ett liknande sätt som att handläggarna positionerar klienterna med låg eller ingen utbildning som traditionella och med en förlegad syn på kön, positioneras de högutbildade klienterna som mer moderna och jämställda. När handläggarna talar om klienter som studerat och bött i större städer, blir det tydligt att handläggarna förutsätter att klienterna med stor sannolikhet delar "svenska" värderingar. Detta likhets-skapande synliggörs i hur Birgitta jämför mötena med dessa klienter med hur hon och jag talar med varandra. Dock reflekterar inte Birgitta över den maktrelation som finns mellan henne och klienten när hon gör

denna jämförelse.⁷⁸ Att de klienter som handläggare positionerar som mer lika i dessa mötessituationer inte upplever att de kan eller vågar ifrågasätta handläggarnas rättframhet är inte heller något som handläggarna diskuterar. Inte heller verkar handläggarna reflektera över att dessa klienter kanske inte alls anser att det är självklart att dela på betalt och obetalt arbete.

När jag intervjuade handläggarna berättade flera av dem hur de på olika sätt och vid olika tillfällen skämtat och skojat med sina klienter. Det är något som återkommer i utsagorna kring jämställdhet. Monica berättar att hon "skojar ganska mycket om jämställdhet". Det blir ett sätt att lätta upp det säger hon. Men också "för att testa dem och se hur långt deras tankar egentligen går och vad de tänker själva". Hon berättar om ett par som hon har träffat ett flertal gånger. Mannen och kvinnan kommer tillsammans till mötena fast de egentligen inte ska, men Monica säger att det fungerar bra – de pratar båda två och kvinnan är tydlig med att hon vill arbeta. En dag hade deras barn varit sjukt och Monica berättar hur hon kommenterat att det bara var kvinnan som varit frånvarande från aktiviteter för att ta hand om barnet:

Då pekade jag på lappen och skojade och sa att nu har ni kommit till världens mest jämställda land och då är det viktigt att ni delar lika på föräldraledighet och sånt där. De skrattade också och nu brukar vi skoja om det. Jag berättade att jag var engagerad i jämställdhetsfrågor och de var ganska högt utbildade så då kan man ta en sån här diskussion. Nästa gång de skulle lämna in en närvarolapp så visade de, att titta här, nu har vi varit hemma halva dagen var och så skrattade vi alla åt det och det kändes som att de köpte det paketet och att det var ganska okej egentligen.

Monica berättar om mötet som en rolig anekdot och något som både hon och hennes klienter skrattat åt. När Monica säger att hon berättat för sina klienter att hon är engagerad i jämställdhetsfrågor, utgår hon från att de har kunskap om vad det är och innebär i en svensk

kontext. Likt andra handläggare förutsätter Monica att klienterna på grund av sina utbildningsnivåer i alla fall till viss del delar en "svensk" syn på kön.

När jag intervjuar Ulla berättar även hon om hur hon skämtat med en klient i relation till jämställdhet.

Ulla: Jag hade ett par från Irak, de var högskoleutbildade båda två och jag hade lärt känna dem bra. Så var jag och gjorde en uppföljning av en praktik mannen var på. Det var lunch och han hade med sig en matlåda han åt av. Jag visste ju precis vad hans fru gjorde, hon hade också praktik på ett ställe. "Vilken fin matlåda du har, vad gott det ser ut" säger jag. "Ja min fru hon gör ju de här åt mig och det är jättegott", säger han. "Ja, men hon har jättemycket att göra, varför ska hon göra de där åt dig?" [skrattar] Där märker jag att där var det helt fast med vem som gör mat, det spelar ingen roll om hon hade nästan mer att göra än vad han hade. Han tog ju inte illa upp utan han förstod för han vet att jag är en kvinna som arbetar hela tiden. Där speglade jag lite grand att jag kan reagera att varför ska det vara så. Det har jag inga problem med faktiskt.

Jennie: Sade han något då?

Ulla: Han tyckte nog att det var rätt roligt att jag liksom tog upp det där. [paus] Jag tror inte att han blev ... det blev bara kanske som någon tankeställare. Men det där kommer de säkert inte att ändra på för att jag gick in och sade så där.

Att Ulla säger att klienten upplevde hennes kommentar som rolig och att klienterna i Monicas berättelse skämtar om den tillrättavisning de fick och anpassar sitt föräldraledighetsuttag kan förstås utifrån klienternas bakgrunder. Som universitetsutbildade har de troligen befunnit sig i miljöer och sammanhang som gör det lättare att avkoda systemet och förstå vad som förväntas av dem, något som innebär att de kanske väljer att "köpa hela paketet" för att slippa framtida diskussioner. Utbildning blir i handläggarnas berättelser en slags "kultur", en förståelse

och medvetandenivå som skapar likheter mellan "oss och dem". Genom att klienterna är välutbildade inkluderas de i en form av global modernitetsdiskurs som baseras på deras utbildningsnivå, något som konstruerar en gemenskap där "de andra" klienterna inte har tillträde. De högutbildade familjerna positioneras också som öppna för förändring och har potential att inkluderas om de anpassar sig till "svenska könsroller".

När Ulla berättar om sitt besök på mannens praktikplats, verkar hon inte reflektera över huruvida det kan ses som problematiskt att en tjänsteperson kommer till en klients arbetsplats och kommenterar hur han och hans partner delar på det obetalda arbetet. I hennes berättelse framställs det snarare som något som ingår i hennes arbete. Nu framgår det inte av Ullas historia om de var ensamma i lunchrummet, eller om andra personer kunde höra vad de pratade om, men oavsett kan inte relationen mellan Ulla och mannen ses som jämbördig. Ulla har som svensk myndighetsperson en maktposition i relation till mannen. Att han inte opponerar sig utan tycker att "det är roligt" kan bero på att han inte vågar säga ifrån eller inte vill inleda en diskussion i lunchrummet på ett företag där han kanske har möjlighet att få ett arbete.

I kapitel sex diskuteras hur handläggarna drog olika gränser beroende på hur de positionerade sig. Där visar jag bland annat att gränsdragandet blir öppet för förhandling i större utsträckning när handläggarna positionerar sig som en företrädare för Sverige och vad de menar är svenska värderingar och svensk kultur. Det är också utifrån dessa positioner som svenskar som handläggarna förhandlar gränserna kring jämställdhetsuppdraget. Genom att handläggarna positionerar sina högutbildade klienter som öppna för förändring och att de har en potential att anpassa sig till en "svensk" livsstil, blir handläggarnas val att tillrättavisa sina klienter ett lämpligt agerande.

Som analysen visat framstår den svenska jämställdheten som något självklart i handläggarnas berättelser. Denna självklarhet framträder inte endast i relation till det obetalda arbetet, utan även när de berättar om den svenska arbetsmarknaden. Flera handläggare återkommer till

att arbetsmarknaden är mer jämställd i Sverige än i andra länder. Det gör, säger Helena, att hon försöker uppmuntra klienterna att inte vara så könsbundna i sina yrkesval.

I Sverige är det till exempel inte ovanligt att kvinnor kör lastbil. Här vill ju arbetsgivaren ha kvinnliga lastbilschaufförer för att de anses vara försiktigare. Det kanske inte är så vanligt att en somalisk kvinna kör lastbil i sitt hemland men här är det det. Här i Sverige vill man ha kvinnor och det är det ingen som tycker det är konstigt.

Även Kerstin återkommer till arbetsmarknaden för lastbilschaufförer när hon talar om hur hon pratar med sina klienter om vilka typer av arbeten som de kan söka sig mot.

Den utbildade kvinnan som inte har ett yrke, hon säger i nio fall av tio att hon vill arbeta inom vården eller på dagis. Männen är mycket intresserade av lager eller att bli chaufförer. Där är de väldigt traditionella. Jag försöker visa på att i Sverige kan män absolut arbeta i vården och kvinnor köra buss och lastbil. Där försöker jag berätta hur det fungerar i Sverige också.

Det Helena och Kerstin ger uttryck för kan ses som ett exempel på hur berättelsen om Sverige som ett jämställt land där män och kvinnor har lika möjligheter att välja olika typer av yrken ses som så självklar att den inte ifrågasätts. Det är också något som handläggarna reproducerar i hur de framställer arbetsmarknaden för sina klienter. Att handläggare som Helena menar att det i Sverige, till skillnad från Somalia, inte är ovanligt med kvinnor som kör lastbil kan snarare förstås som en diskursiv konstruktion än något som har bäring i ”verkligheten”. Statistik visar att endast fem procent av lastbilschaufförerna i Sverige är kvinnor (SCB 2013). Även om andelen kvinnliga lastbilschaufförer ökar är dessa kvinnor fortfarande normbrytande. Ett uttalande som att det

inte heller upplevs som "konstigt" att kvinnor i Sverige kör lastbil kan ifrågasättas, då kvinnor i mansdominerade yrken tenderar att diskrimineras, särbehandlas och även ha lägre lön än män (SCB 2014, SOU 2005:66). Att handläggarna ändå väljer att tala om chaufförsyrket som något som "svenskar" tycker kvinnor självklart kan ha, kan förklaras utifrån att diskursen om det jämställda landet Sverige blir ännu starkare när den ställs mot länder som framställs om "traditionella". Det senaste åren har det funnits en brist på yrkeschaufförer i Sverige och chaufförsutbildningar är en av de yrkesförberedande utbildningar som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande. Som diskuteras i kapitel sex upplever flera handläggare att det är svårt att hitta utbildningar som är anpassade för de klienter de möter. Genom att utgå från att det är "självklart" och oproblematiskt att kvinnor kör lastbil, blir handläggarnas sätt att tala om en arbetsmarknad där kvinnliga lastbilschaufförer inte ses som normbrytare eller riskerar att diskrimineras lämpligt. Deras val att uppmuntra dessa kvinnor att söka chaufförsutbildningar blir inte bara ett sätt att "sysselsätta" klienterna, utan handläggarna kan även se det som en del av jämställdhetsarbetet.

Ifrågasättandet av den svenska jämställdheten

Även om det i mitt material framträder en enighet kring att jämställdhet är något gott och att handläggarna är positiva till den individualiserade ersättningen, finns konflikter kring reformens jämställdhetsfokus. Särskilt tydligt blir detta hos de handläggare som positionerar sig som feminister. I dessa handläggares berättelser aktualiseras konflikter mellan de värderingar kring jämställdhet och mäns och kvinnors lika värde som de är förespråkare för och ett ifrågasättande av varför just nyanlända svenskar är en grupp i behov av särskilda insatser. Cecilia berättar att hon ibland tycker att det känns konstigt att det är så fokuserat på jämställdhet i etableringsreformen.

Det är absolut bra, jag tycker det är jätteviktigt med jämställdhet.

Det är det väl alltid och inte bara för den här gruppen. Brist på

jämställdhet finns inte bara hos nyanlända utan i hela samhället, men ibland verkar det som att vi glömmer bort det. Svenskar har också en del att jobba på.

I citatet framträder ett ifrågasättande av att nyanlända ses som en grupp som identifierats vara i behov av jämställdhetsinsatser, när ”svenskar” inte heller är jämställda. Men samtidigt som Cecilia uttrycker tvivel kring detta, går hon inte så långt att hon riktar någon tydlig kritik mot reformens utformning.

Andra etableringshandläggare är dock mer kritiska. Monica är en av dessa. Under intervjun frågar hon retoriskt om nyanlända verkligen är rätt grupp att göra någon ”jättejämsälldhetssatsning” för. ”Männen tar en jäkla massa plats i Sverige med, men det är minsann de som kommer hit som vi ska uppfostra!” Hon skrattar och säger att vi tror att vi är så jämsällda i det här landet, men att vi har exakt samma problem.

Varför ska vi ställa sådana krav på den här gruppen? Kan jag kräva att de ska dela på föräldraledigheten när vi inte ens har en lag som säger att svenska människor ska göra det!? Ska de vara några som går i bräsch för delad föräldraledighet? Vem är vi att bestämma att man ska dela på föräldraledighet, är det det mest jämsällda vi kan göra? Även om det för mig är personligt viktigt, finns det en risk att vi förenklar jämsälldhet och tror att vi lever i ett jämsälldt samhälle och sådana saker ...

Monicas citat visar en konflikt som hon sätter ord på själv; samtidigt som hon tycker att det är viktigt att dela lika på föräldraledigheten, ifrågasätter hon att hennes klienter ska göra det när det inte krävs av svenskar. Men samtidigt som Monica kritiserar de krav som ställs på hennes klienter, är hon själv delaktig i att ställa dem genom att hon tydligt talar om för vissa klienter att de förväntas dela lika på vård av sjuka barn och föräldraledigheter.

Hur etableringshandläggarna förhandlar och diskuterar jämsälldhet

framkommer även i följande fältanteckningar som jag gjorde när jag observerade en workshop om etableringsuppdraget.

En av etableringshandläggarna är irriterad över att de ofta träffar klienterna familjevis, de ska arbeta med individer och inte familjer, säger hon. Handläggaren får medhåll, det blir konstigt. Svårt att diskutera när det är ett par som kommer. Vem de som handläggare tittar på och pratar med. Om att det ofta är männen som pratar, kvinnan är tyst. Hon säger att det inte känns bra när det blir så.

"Men det försöker jag verkligen göra. Att få dem att dela på föräldraledigheten och så. Det pratar vi med dem om, att de ska dela lika."

Samtalet fortsätter att kretsa kring föräldraledighet, att det är viktigt att berätta att här i Sverige kan både mannen och kvinnan arbeta och vara föräldralediga. Etableringsplanens utformning är bra, att det går att ha aktiviteter på halvtid och vara hemma på halvtid. Så blir det inte bara kvinnan som är hemma hela tiden.

"Nä, det handlar inte bara om nyanlända!"

En av etableringshandläggarna som suttit tyst en stund kommer in i samtalet.

"Jag känner att det är samma med svenska kvinnor och föräldraledighet. Vi är ju också hemma mer med barn. Vi delar inte heller alltid lika."

"Nä, det är inte samma sak. De här kvinnorna har inte samma kunskap med sig från sina hemländer. De har inte haft samma jämställdhetsdiskussioner som svenska kvinnor. De har andra traditioner än vad vi har."

"Men ska de bli mer jämställda än vad svenska kvinnor är för det?"

I utdraget från fältanteckningarna aktualiseras återigen den konsensus som uppstår kring den svenska jämställdhetens självklarhet. Men utdraget visar också att vad som ses som jämställt beror på vilka subjekts-

positioner som aktualiseras. När handläggarna talar om svenskar som inte delar på föräldraledigheten positioneras de som personer med kunskap om jämställdhet. Denna kunskapsbas förutsätts de ha just för att de är svenskar och bor i Sverige. Likaså antas svenska föräldrar ha diskuterat uttaget av föräldraledigheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är med andra ord beslut som fattats utan konflikt och i en jämlik relation. Som statsvetaren Ann Towns (2010) konstaterar har den svenska jämställda kulturen blivit en sanning per definition, här även i handläggarnas berättelser. Det blir ett talande exempel på hur jämställdhetsnationalismen (Jansson m.fl. 2010) fungerar, jämställdhet är inte längre något som behöver förhandlas utan något som ”vi svenskar” bara är.

De nyanlända kvinnorna å andra sidan positioneras som att de helt saknar medvetenhet om ett jämställt föräldraskap. De anses istället vara präglade av de traditionella värderingar de har med sig från sina hemländer. Att handläggarna gör denna åtskillnad kan förstås utifrån den tydliga koppling som finns mellan svenskhet och jämställdhet. Att handläggarna tolkar jämställdhet på olika sätt beroende på vem eller vilka det berör är inte unikt. Jämställdhet är ett begrepp som är öppet för tolkning och tenderar att fyllas med olika innebörd i olika kontexter och beroende på ”vem” som åsyftas, så även i politiska dokument och formuleringar (se bland annat Dahlerup 2002, Magnusson 2000, Rönnblom 2008, Verloo 2005, Walby 2005). Policyforskarna Mieke Verloo och Emanuela Lombardo (2005) beskriver jämställdhetsbegreppet som ett ”flytande tecken” (empty signifier) som kan fyllas med lika många betydelser som det finns visioner och debatter kring ämnet.⁷⁹ Det kan förklara den åtskillnad som artikuleras ovan: eftersom jämställdhet utgör en självklar del av den svenska nationella identiteten kan ett ojämnt uttag av föräldraledighet fortfarande förstås som jämställt.

I fältanteckningarna ovan finns dock en gemensam nämnare mellan de svenska och de nyanlända kvinnorna, nämligen att de i egenskap av kvinnor tillskrivs ansvaret för att det ska bli en jämställd diskussion och ett jämställt uttag av föräldraledigheten. Deras manliga partner, oavsett bakgrunder, verkar helt sakna medverkan eller kunskap kring ett jämställt

föräldraskap och ansvaret för jämställdheten blir kvinnans. Att jämställdhet tenderar att ses som kvinnors ansvar syns också i att det genomgående är kvinnliga handläggare som diskuterar frågor som berör jämställdhet. De manliga handläggarna talade inte om sitt arbete och uppdrag i relation till jämställdhet. Denna fördelning kan kopplas till att de som män sällan anses, eller anser sig vara, ansvariga för dessa frågor (se Holmberg 1999, SOU 2005: 66 för diskussioner kring kvinnors och mäns olika ansvar).

Det jämställda svenska föräldraskapet som konstrueras som en självklarhet i handläggarnas berättelser kan dock förstås som ett ideal snarare än praktik. Siffror från Försäkringskassan (2014) visar att knappa 13 procent av föräldrarna delar lika på föräldrapenningen under barnens två första levnadsår. Det är under dessa år som barnen i stor utsträckning ännu inte börjat i förskola eller har annan barnomsorg. Männens föräldraledighetsuttag ökar ju äldre barnen blir. Totalt står kvinnorna för 75 procent av föräldraledigheten och männen för 25 procent (Försäkringskassan 2014). När det gäller tillfällig föräldrapenning (VAB), det vill säga när en förälder stannar hemma från arbetet för att ta hand om sjukt barn står kvinnor för 63 procent av uttaget och män för 37 procent (SCB 2014). Med andra ord förväntas deltagarna i etableringsreformen dela lika på ansvaret för sjuka barn och även föräldraledighet i en uträkning som inte "svenskar" gör.

I handläggarnas berättelser framställs de kulturer som tillskrivs klienterna som något som tenderar att komma i konflikt med en "svensk" kultur. Dessa konflikter löses hos de flesta handläggare genom att de ställer krav på att klienterna ska anpassa sig till vad handläggarna anser gäller i Sverige i form av arbete, delad föräldraledighet och deltagande i aktiviteter. Dock ger handläggare som själva har migrationsbakgrund uttryck för en annan position när de talar om hur synen på män och kvinnor kan skilja sig åt. Samira säger att hon själv "kommer från en annan kultur" och vet vilka skillnader det kan vara.

Jag förstår dem på ett annat sätt än de handläggare som är helt svenska. Jag känner till deras kultur. I många länder är det är man-

nen som har huvudansvaret för familjen. Här i Sverige tycker vi det är fel och nästan tar illa vid sig och inte gillar det så mycket. Fast det är inte det, utan det är bara byggt så på grund utav kulturen att mannen har det här, det ingår i hans roll att ha talan och att det är han som för konversationen och så... och då får man ju respektera det! Att man tar hänsyn till sådana här saker så att det blir rätt!

Till skillnad från de handläggare som positionerar sig som enbart svenskar och utifrån en sådan position talar om för klienterna hur de förväntas dela på arbetet, ger Samira uttryck för att hon tar hänsyn till åsikter som kan skilja sig från ”svenska”. Hon positionerar sig som någon som har erfarenhet både av en annan kultur och som svensk. Det gör att hon säger att hon inte kommenterar hur klienterna ser på mäns respektive kvinnors roller, utan istället menar att de måste respekteras även om hon som svensk tycker att det är fel.

Även Fatima positionerar sig som någon som har erfarenhet av att migrera till Sverige och säger att hon vet hur jobbigt det är att komma till ett främmande land där allt är nytt. Hon säger att hon förstår att kvinnorna hellre stannar hemma med barn än arbetar. Men, betonar Fatima, hon vet hur viktigt det är att arbeta och lära sig språket.

Jag skulle önska att de tog chansen att komma ut, men det går inte att tvinga dem. Det enda som de kan göra och som de är trygga med är att gå hemma och vara med sina barn och laga mat, ja sköta arbetsuppgifterna i hemmet. De har aldrig jobbat förut! De är väldigt rädda för att komma ut i samhället. Jag skulle aldrig pressa dem eller säga åt dem att inte vara hemma med sina barn. Men det är självklart att om de haft utbildning och om de skulle jobba blir deras framtid i Sverige bättre.

I citatet aktualiseras en konflikt mellan Fatimas uppdrag och det som hon anser är bättre för klienternas etablering och det behov av trygghet

som hon antar att klienterna har. Utifrån sin egen erfarenhet vet hon hur viktigt det är att kunna svenska för att få arbete, men samtidigt säger hon att hemmet är den enda plats där dessa kvinnor finner trygghet i det nya landet. För Fatima blir lösningen att lägga beslutet på klienten själv och låta henne välja om hon vill ta den "chans" hon får i Sverige. Genom att klienten själv "väljer" huruvida hon lär sig språket och får ett arbete, kan Fatima lägga ansvaret för etableringen på klienterna. Dock innebär det att hon som handläggare inte utför det uppdrag hon ska då hennes arbete innebär att se till att de nyanlända deltar i aktiviteter istället för att "vara hemma". Fatimas val att använda sig av handlingsutrymmet på det sätt hon gör, kan förstås utifrån hennes erfarenhet som migrant, det blir en del av hennes professionella identitet och får genomslag i hur hon gör politik.

När Fatima och andra handläggare berättar om klienter som aldrig arbetat och som saknar utbildning framstår hemmet som den plats där de upplever trygghet. Hos dessa kvinnor verkar den offentliga sfären upplevas som otrygg. Att det offentliga rummet är en plats där invandrade kvinnor och framför allt kvinnor som bär slöjor utsätts för kränkningar, glåpord och våld visar Carina Listerborns forskning (2011). I en studie av kvinnor som bär hijab (heltäckande slöja) tydliggörs hur de utsätts för trakasserier endast på grund av att de framträder som muslimska kvinnor. Det är, som Listerborn betonar, flera andra studier som visar på samma sak; kvinnor som bär slöja utsätts för hot, kränkningar och våld av okända människor när de vistas i offentliga rum i Sverige (Listerborn 2011).

"Svarta feminister" som Patricia Hill Collins, Kimberlé Crenshaw och bell hooks har riktat kritik mot föreställningen om att kvinnor behöver lämna hemmet och det obetalda arbetet för att frigöras (Collins 1998, Crenshaw 1989, 2003, hooks 1989, 2000). De menar att bilden av familjen som miniatyrversion av den patriarkala samhällsstrukturen utgår från vita medelklasskvinnors verklighet och att de inte ser det förtryck som rasifierade kvinnor utsätts för i den offentliga sfären. Istället är det i familjesammanhang som de kan uppleva värdighet och självkänsla

och slippa det förtryck som de ständigt utsätts för i samhället (hooks 2000).⁸⁰ På ett liknande sätt kan de känslor Fatima beskriver hos sina klienter förstås, ty att befinna sig i ett land där en ses som annorlunda och avvikande och där en inte behärskar språket eller har avkodat systemet är inte en särskilt trygg situation. Det är inte heller omöjligt att de klienter som bär slöja har blivit utsatta för olika typer av islamofoba kränkningar eller våld under den tid de varit i Sverige. Då är det kanske inte heller så konstigt att dessa kvinnor upplever en trygghet där deras familjer är, snarare än på offentliga platser och i offentliga rum. hooks (2000, 1989) ifrågasätter också vilka typer av arbeten det är som rasifierade arbetarklasskvinnor förväntas arbeta i och menar att det sällan är de tillfredsställande arbeten som de ”vita” medelklasskvinnorna har möjlighet att få. Nutida forskning från Sverige visar också att de arbetsmarknadssegment som rasifierade migrantkvinnor är hänvisade till ofta präglas av tunga, okvalificerade arbeten med osäkra anställningar och ofrivillig deltid (se bland andra Gavanas 2010, Krifors kommande 2016, Mulinari, P. 2007, Selberg 2012).

Dock ska kvinnors frigörelse genom arbete givetvis inte enbart förstås som ett jämställdhetspolitiskt projekt, utan det är tätt länkat till workfareprojektet och det betalda arbetet som den överordnade lösningen på ”social exkludering” och ”utanförskap”. Det är också utifrån denna workfarelogik som jämställdhetsprojektet så elegant kunnat införlivas i en workfarereform. Genom att invandrade kvinnors svårigheter att få arbete i Sverige representeras som ett jämställdhetsproblem och en fråga om ”utanförskap”, blir tvingande inslag för att styra dessa kvinnor mot betalt arbete, oavsett vilket, en passande lösning.

Jag har nu diskuterat hur handläggarna positionerar sina klienter i relation till föreställningar om kunskap, kultur och nation och hur de i relation till dessa tillskriver klienterna olika typer av maskuliniteter och femininiteter. Vidare har jag analyserat hur dessa olika positioner, tillsammans med hur handläggarna själva positionerar sig i form av nationaliteter, bakgrunder och syn på kön, skapar konflikter de hanterar inom ramen för sitt uppdrag. Dessa konflikter är tätt länkande

till föreställningar om vad som ses som "svenskt" och inte. I mitt material framträder olika strategier som handläggarna utvecklar i relation till dessa positioner och som påverkar hur de inom ramen för sitt arbete gör politik i den praktiska verksamheten. Det är dessa strategier som utgör kapitlets nästa anhalt.

Parkera, markera och skämta: etableringshandläggarnas strategier

De två tidigare analyskapitlen visar hur etableringshandläggarna utvecklar olika strategier för att effektivisera och underlätta sitt arbete. Klienter som är svåra att nå resultat med har oftare etableringsplaner som består av så kallade "tomma aktiviteter", medan de som ses som mer anställningsbara får mer hjälp och resurser (se kapitel sex). Dock blir det tydligt i handläggarnas utsagor att de klienter som handläggarna positionerar som självgående inte ses som klienter som de behöver lägga ned särskilt mycket tid på. Handläggarna förutsätter att dessa klienter på egen hand kommer att hitta ett arbete och utvecklar därför strategier som att låta dessa klienter sköta sin egen etablering. Istället kan de lägga ned tid på de klienter som står nära arbetsmarknaden, men som de upplever inte är lika självgående. Det blir en lämplig strategi då handläggarna på så sätt har större möjligheter att nå resultat. De "parkerar" de svårjobbade klienterna, låter de självgående sköta sig själva och lägger ned tid på de som anses vara anställningsbara och vars möjligheter att få ett arbete inte kräver samma arbetsinsats som de svårjobbade. Dessa strategier visar sig dock vara könade i stor utsträckning. Ty det är först när intervjuerna berör frågor kring jämställdhet och kring insatserna som utformats för att öka kvinnors arbetsmarknadsdeltagande som handläggarna i någon större utsträckning talar om kvinnliga respektive manliga klienter.

När intervjuerna handlar om jämställdhet framträder en typ av klienter som handläggarna positionerar som mest problematiska att få i arbete: lågutbildade kvinnor som aldrig tidigare arbetat och som återkommande avbryter sin etablering genom långa föräldraledigheter.

Eftersom handläggarna anser att de saknar tillräckliga tekniker för att styra kvinnorna i den utsträckning de önskar, till exempel för att undvika återkommande avbrott i form av graviditeter, kan de inte heller nå de resultat de förväntas göra med dessa klienter. Det kan innebära att handläggarna väljer att lägga ned mindre tid och resurser på klienterna eftersom de förväntar sig att de snart blir gravida på nytt. Det är också personer med låg eller ingen formell utbildning som handläggarna säger att de har svårast att hitta rätt aktiviteter för. Att "parkera" dessa kvinnor går stick i stäv med det jämställdhetsuppdrag som finns uttalat i reformen, men blir samtidigt en lämplig strategi då handläggarna kan lägga ned mer arbete på de klienter som står närmare arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens rapporter (se bland annat 2015a) visar också att kvinnor med barn som har en etableringsplan på heltid inte alltid har aktiviteter som motsvarar heltid. Arbetsförmedlingen menar att detta beror på att aktiviteterna har anpassats för att underlätta deras roll som föräldrar snarare än att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet (Arbetsförmedlingen 2015a).

De klienter som likt de "unga kvinnorna" positioneras som självgående antas sköta sin egen etablering. Dock framkommer det i handläggarnas berättelser att det kan finnas skillnader i vilken form av insatser dessa självgående klienter får ta del av. I utsagorna kring de unga kvinnorna finns betydligt färre exempel på att de deltar i olika insatser. När handläggarna berättar om klienter som hittar egna praktikplatser och arbeten, är det endast manliga klienter. Det är även något som Monica diskuterar:

Spontant känner jag att männen får mer, de kräver mer också. De ringer och mejlar oss och är mer... vill ha liksom. Att de vill att vi fixar jobb och praktik och utbildningar åt dem medan kvinnorna är mer... backar undan liksom. Kvinnorna är inte så påstridiga utan är så där duktiga som kvinnor är och kommer med sina månadsredovisningar. Det blir lätt så att den som ropar högst får mest hjälp.

Strategierna att låta de självgående klienterna sköta sin egen etablering kan förstås som strategier som riskerar att missgynna de klienter som likt de unga kvinnorna gör det de ska, men kanske inte ställer några krav på att få mer hjälp än vad de får. Även om det inte går att dra några långtgående slutsatser utifrån min empiri, får det stöd i Arbetsförmedlingens egna studier. De visar att män i större utsträckning än kvinnor deltar i arbetsmarknadspolitiska program, tar del av arbetsmarknadsutbildningar och även har subventionerade anställningar i betydligt högre utsträckning. Andelen anställningar som har skett utan stöd är högre för kvinnor jämfört med män (Arbetsförmedlingen 2015a).⁸¹ De former av anställningar som män respektive kvinnor får stödjer ytterligare argumenteten kring att de kvinnliga klienter som ses som självgående får ta del av insatser i mindre utsträckning än män.

MARKERA MOT MÄN: VARA TYDLIG OCH VISA VAD SOM GÄLLER

En annan strategi som identifierats i handläggarnas berättelser är knuten till hur de positionerar vissa manliga klienter som traditionella och kontrollerande. Genom att dessa män ses som potentiella hinder för sina kvinnliga partners etablering, utvecklar handläggarna strategier för att kringgå situationer där de utgår från att detta kan inträffa. Det kan illustreras genom ett utdrag ur intervjun med Kerstin:

Kerstin: Nu när ersättningen är individuell kan männen inte längre hindra kvinnorna att gå på SFI eller att jobba. Det är bara så.

Jennie: Har du märkt när någon man försökt hindra en kvinna?

Kerstin: Nä. Vi brukar aldrig komma till det eftersom jag är väldigt tydlig med vad som gäller. Jag säger att så här är det. För att ni ska få pengar så gäller si och si och så och så. Då behöver det inte bli någon konflikt.

Likt Kerstin återkommer flera handläggare till att de markerar mot de män som annars skulle kunna hindra sina kvinnor att delta i aktiviteter.

Trots att handläggarna egentligen inte har någon erfarenhet av denna typ av män, är de frekventa i utsagorna. Av alla handläggare är det endast en som ger ett exempel från sitt eget arbetsliv.

För 20 år sedan hamnade jag i en arg diskussion med en man som blev aggressiv mot mig och sin fru. Där blev jag nästan orolig ett tag när vi satt i möte och han blev arg. Men det pratade jag mig ur.

Dock kan handläggarna genom att skapa och reproducera den här typen av berättelser rättfärdiga ett arbetssätt där de markerar mot sina klienter. Denna strategi att vara tydlig och markera mot männen återkommer hos flera handläggare. De berättar likt Kerstin om hur de klargör vad som gäller från början. Birgitta säger att hon är väldigt tydlig och visar vem som bestämmer:

Jag tar inte in männen på rummet även om de ber om att få vara med. Jag säger att "Okej, vid första informationen kan du få vara med men sedan vill jag att du går ut. Om du har en fråga som gäller den informationen kan du få fråga, men i övrigt får du inte säga något om du ska vara med." Jag säger att det är din fru som är inskriven här. Så är det! Jag kanske har haft tur som inte hamnat i konflikter med männen, jag vet att vissa kollegor har berättat om att det varit besvärligt.

I kapitel sex diskuterade jag hur handläggare utvecklar strategier i form av att sätta gränser och vara tydliga. Dessa strategier använder handläggarna för att undvika diskussioner som de anser är onödiga och som ligger utanför deras uppdrag. Ett sätt att förstå handläggarnas sätt att bemöta och markera mot de män som de positionerar som traditionella, är just i form av tidsbesparande strategier för att spara tid och "lösa" konflikter innan de uppstår. Deras agerande kan förstås som ett disciplinerande förhållningssätt gentemot vissa män. Vilka män detta berör kan utifrån handläggarnas berättelser om de traditionella kvinnorna

som ofta beskrivs som "somaliska" och de högutbildade par som positioneras som mer lika svenskar, antas vara muslimska arbetare eller bönder utan några högre utbildningar. Det är med andra ord troligt att dessa män i högre utsträckning än andra blir utsatta för handläggarnas "tydlighet" vilket kan tolkas som att strategierna bottnar i rasifierade föreställningar om vad dessa män förväntas vara. Dock kan detta agerande även tolkas som att handläggarnas tydlighet i stället bottnar i hur de utför sitt arbete som tjänstepersoner. Att de i enlighet med ett weberianskt tjänstemannaideal tydligt upplyser sina klienter om hur regelverket är utformat och vad det får för inverkan på det möte som nu ska äga rum.

Studerar endast gatunivån skulle dessa strategier kunna tolkas som bemötanden som bygger på att handläggarna gör stereotypa antaganden om klienterna utifrån rasifierade föreställningar. Dock återfinns dessa inbäddade i integrationspolitikens utformning och handläggarnas uppdrag. Den typ av män de förväntar sig att möta är också den typ av män som reformen syftar till att frigöra invandrarkvinnorna från. Det är de patriarkala män som återkommande representeras som ett problem i svensk integrationspolitik (Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, Eduards 2007, Jansson, Wendt & Åse 2011, Peralta 2005, Towns 2002, 2010). Dessa problemformuleringar kan också förstås i relation till uppfattningen om icke-västerländska kvinnor som förtryckta och i behov av frigörelse (Mohanty 2007, Spivak 2002). Det är dessa problem som etableringsreformen syftar till lösa – genom de individuella insatserna ska dessa mäns makt över sina kvinnor minska.

Även om handläggarnas agerande kan ifrågasättas utifrån att dessa män inte opponerat sig, blir det ändå en rimlig strategi då reformen vilar på föreställningar om att dessa män finns. Men återvänder vi till de "svarta feministerna" (Collins 1998, Crenshaw 1989, 2003, hooks 1989, 2000) blir det ånyo tydligt att såväl de flesta handläggarna som etableringsreformen i stort negligerar den otrygghet rasifierade kvinnor och kvinnor med slöja kan uppleva i den offentliga sfären.

JÄMSTÄLLDHET PÅ SKOJ: ATT VARA KRITISK MEN TALA OM VAD SOM GÄLLER

Etableringsreformens fokus på jämställdhet framträder som konfliktfyllt hos flera handläggare. Samtidigt som de tycker att det är viktigt med jämställdhet, ställer de sig frågande till varför nyanlända förväntas vara mer jämställda än svenskar. Dessa olika positioner är något som de förhandlar med sig själva. I relation till detta utvecklar handläggarna strategier i form av att de skämtar och skojar med klienterna. Genom att skämta om "världens mest jämställda land" eller om vad kvinnor och män förväntas göra i Sverige, kan handläggarna visa klienterna att de är kritiska till de uppfostrande inslagen. När handläggarna använder sig av skojandet som strategi kan de avlasta sig själva samtidigt som de kan fortsätta med just ett uppfostrande bemötande där de styr sina klienter mot ett önskvärt beteende. Dessa strategier tillämpas uteslutande i mötet med klienter som positioneras som högutbildade. De kan förstås utifrån att handläggarna i mötet med dessa inte är lika bekväma med att tillrättavisa dem som de är med de klienter de positionerar som lågutbildade. Men trots högre utbildningar och en upplevd likhet anses dessa klienter behöva förändra sitt beteende och skämtandet som strategi blir ett sätt att lösa konflikten.

Uppdraget handlar om arbete i första hand: privata aktörer om jämställdhet

Även etableringslotsarna förväntas ha ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete med nyanlända. För att få bli etableringslots ställs det krav på: "kunskap och insikter ur ett jämställdhetsperspektiv kring rådande situation på arbetsmarknaden och om de olika hinder och villkor som finns för nyanlända kvinnor och män" (Prop. 2009/10: 60 s. 92). I förfrågningsunderlaget ställs det som krav att de lotsföretag som enligt diskrimineringslagen (2008:567) är skyldiga att ha en jämställdhetsplan har det för att kunna godkännas som leverantör.

I mitt material är frågor kring jämställdhet relativt frånvarande i etableringslotsarnas berättelser. Genomgående är att de anser att det inte angår dem hur klienterna lever sina liv. De återkommer till att deras

uppdrag är att hitta arbeten åt klienterna och till viss del hjälpa dem med mer sociala frågor. Jasmine berättar:

Har de ett mål med sin etablering och säger att de vill arbeta i vården gör jag allt för att hjälpa dem med det. Det är det enda jag bryr mig om, hur de ska etablera sig i Sverige och få ett bra liv. Det är mitt jobb.

Likt Jasmine menar flera lotsar att jämställdhet och lika villkor faller utanför deras arbete. De säger att de fokuserar på det de anser vara uppdraget, att hitta arbete åt sina klienter. Det är ett lämpligt agerande utifrån ersättningssystemets utformning – det är när klienterna får ett arbete lotsarna får betalt. Lotsen Osman säger att det inte är så konstigt att det stora utbildningsföretag han arbetar på inte arbetar med jämställdhet eller andra diskrimineringsfrågor eftersom det inte lönar sig ekonomiskt.

Det är helt irrelevant, för oss handlar det bara om att hitta jobb till deltagarna oavsett vad det är för slags jobb. Varje huvud omkodas till pengar. Jag har försökt diskutera de slentrianmässiga uppdelningar som görs av jobben – kvinnor i vård och män på lager. Men företaget tycker att det är irrelevant att prata om det här och säger att vi ska satsa på att få fram jobb helt enkelt.

I Osmans berättelse framträder en konflikt mellan de krav på att hitta arbeten åt sina klienter som företaget ställer på honom och det han kallar för slentrianmässiga uppdelningar där män och kvinnor leds in på könskodade segment på arbetsmarknaden. Men eftersom företaget är vinstdrivande menar Osman att han inte kan göra så mycket åt det. Utifrån denna situation agerar han på det sätt som han anser mest lämpligt, att efter att ha försökt diskutera frågan utan framgång arbeta utifrån de krav hans arbetsgivare ställer på honom.

Även om flera av etableringslotsarna, likt Osman, återkommer till att

de tycker det är viktigt att diskutera och tänka på jämställdhet när de träffar klienter och pratar etablering, menar de att de sällan tänker på det när de arbetar. Karin säger att visst kan hon tänka och känna saker när hon träffar sina klienter, att hon tycker att det vore bättre om en del kvinnor inte hade med sig sina män till mötena, men att det inte är hennes uppgift att säga till.

De här männen har en kvinnosyn som jag inte delar och de tycker nog att deras fruar inte ska arbeta, men jag kan ju inte säga åt dem vad de ska göra. Är det en man och kvinna som kommer är jag noga med att titta på kvinnan hela tiden och så där. Jag hoppas att jag kan fungera som en ögonöppnare, att de ser att det i Sverige går att vara kvinna och arbeta som jag gör men inte mer än det. Det är faktiskt något som stör mig med Arbetsförmedlingens attityd, att de vet bättre liksom och talar om för deltagarna vad de ska göra. Det försöker jag vara en motvikt till.

Karin är inte ensam bland lotsarna att berätta om klienter med åsikter som de inte delar. Likt etableringshandläggarna positionerar de sina klienter som traditionella och talar om män som hindrar sina partner att arbeta, men de säger att det inte är deras uppgift att tala om för klienterna hur de ska agera eller göra. I citatet ovan beskriver Karin sig i stället som en motvikt till det hon kallar ”en attityd” hos handläggarna. Vad det innebär mer specifikt, utvecklar Karin inte. Samtidigt positionerar hon sig som en förebild för det hon anser vara svenskt. Även om hon säger att hon vill fungera som en motvikt till Arbetsförmedlingen, kan hennes sätt att tala om sig som en ”svensk arbetande kvinna” och hur hon tittar på och talar med kvinnan i ett par förstås i termer av en uppfostrande attityd som bygger på stereotypa antaganden. Det kan förstås som att hon gör precis det hon kritiserar Arbetsförmedlingen för, talar om för deltagarna vad som gäller och vad de förväntas göra, även om det sker i form av ögonkontakt och med kroppsspråk i stället för ord.

Öldrickande mammor, hemmapappor och samkönade äktenskap

Innan jag går in på hur samhällskommunikatörerna talar om sitt arbete i relation till jämställdhet, kommer jag kort diskutera hur de typer av material som de arbetar utifrån kan se ut. För även om samhällsorienteringen som utbildning är ny, är inte sammankopplingen mellan jämställdhet och svenskhet i material som vänder sig till "invandrare" någon ny företeelse. Ett flertal studier av material som används inom SFI-undervisningen visar att kopplingen mellan kön och nation är genomgående. Läromaterial som används i SFI-undervisning och annat informationsmaterial tenderar att reproducera bilden av ett jämställt Sverige där kön, jämställdhet och sexualitet spelar en viktig roll i hur "svenskhet" och "invandrarskap" görs (Bredström 2006, Mattlar 2008, Rosén 2013). Det är också utifrån ett jämställdhetsperspektiv som samhällskommunikatörer förväntas diskutera frågor kring arbete, familj, utbildning, vård etcetera. Hur detta kan ta sig uttryck i praktiken visar följande scen från en utbildningsdag där människor som arbetar inom etableringsreformens olika delar ska få veta mer om vad samhällsorienteringen innebär.

Scen 11. Vari vi får lära oss hur svenska män är

Länsstyrelsen har bjudit in till en heldag med information om samhällsorientering. Ett sextiototal personer har samlats i lokalen: SFI-lärare, etableringshandläggare och personer från olika utbildningsföretag. Vi har alla namnskyltar på oss. Vad vi heter. Var vi kommer ifrån. De flesta av oss har en kaffekopp i handen, det har precis varit fikapaus. Med kanelbulle.

Vi tittar på en stor skärm där det visas en film. En "vit" man i 35-årsåldern gungar ett barn. Högre och högre. Sedan vänder han sig mot kameran och säger: Jag är pappaledig med barnen för min fru jobbar heltid. Filmen stannar upp och scenen spelas upp igen. Denna gång säger mannen: Min fru och jag har skilt oss så jag har barnen varannan vecka. Detta upprepas en tredje gång och denna gång säger han: Jag är ensamstående pappa. I vår familj är det bara vi två.

En kvinna som står framför skärmen berättar att det är ett material som är framtaget för att användas inom samhällsorienteringen. Genom att titta på filmer som på olika sätt tar upp ämnen som är relaterade till att leva och bo i Sverige ska deltagarna kunna lära sig om Sverige, men också diskutera kring de påståenden och exempel som finns i materialet. Som här, om familjekonstellationer, om yrkesarbete mammor, hemmapappor, skilda föräldrar, ensamföräldrar och delat föräldraskap. Hon berättar att det ofta blir spännande diskussioner om hur deltagarna ser på samhället, på familjen, på Sverige och föräldrarollen. Kvinnan tittar ut över oss som lyssnar. Några frågor? Nej. Inte? Okej. Hon klickar bort pappan som gungar och klickar fram en film på en man som åker skidor.

* * *

Som diskuterats tidigare tenderar ”invandarmän” att representeras som bärare av traditionella åsikter kring arbete och familj och att detta är något som deras kvinnliga partner behöver frigöras ifrån. Men invandrar mannen har en motsats – den svenska närvarande pappan och jämställda mannen som inte hindrar eller förtrycker sin partner (Carbin 2010, Jansson, Wendt & Åse 2010, 2011, Towns 2010). Den svenske jämställde mannen är, som scenen ovan visar, en ständigt återkommande representation i utbildningsmaterialen. Där invandrar mannen representeras som orsaken till problemet med jämställdhet, är den svenske mannen både lösningen på problemet och målet för invandrar mannens integration. I olika utbildningsmaterial som företag använder framhålls likt i scenen ovan vikten av att dela på betalt och obetalt arbete. Genom bildval och diskussionsexempel uppmanas deltagarna diskutera frågor som om kvinnor passar som poliser, att pappor är med på förlossningen eller att personer av samma kön får gifta sig. Jag kommer nu kort diskutera hur representationer av svenska män och kvinnor kan se ut i de material som används inom samhällsorienteringen och även hur sexualitet kopplas till föreställningar om Sverige. Det fungerar också som ett

sätt att illustrera den kontext som samhällskommunikatörerna arbetar inom och hur de inom sitt uppdrag förväntas informera nyanlända om vad Sverige och "svenskhet" är.

Utbildningsmaterialet *Va Med!* (2011) är ett av de material som tagits fram med stöd från länsstyrelsen och som används på utbildningar runt om i Sverige. Genom texter, bilder och även film får deltagarna ta del av hur det fungerar i Sverige. Ett exempel på hur "svenska" män och kvinnor framställs finner vi under rubriken *Jämställdhet i hemmet*. Överst på sidan finns en bild på en "svensk" man. Han står i ett kök och i famnen håller han ett spädbarn. Spädbarnet ser nöjt ut och pappan är glad. I en pratbubbla står det: "Ikväll är mamma ute med sina arbetskamrater. Nu måste du sova." Under bilden på pappan med barnet finns ytterligare en bild. Den föreställer sju "vita" män och kvinnor som sitter runt ett pubbord, alla med stora ölglas framför sig. Ovanför en av kvinnorna finns en tankebubbla som säger: "Skönt att komma hemifrån ibland". Under dessa två bilder finns ett antal frågor som deltagarna ska diskutera: "Vad betyder det att vara jämställd? Kan män och kvinnor göra samma jobb? Kan både mamman och pappan sköta barnen? Är män och kvinnor jämställda i Sverige?" (Va med! Häfte 4: 11).

Med exemplet om föräldraskap vill jag visa att utbildningsmaterialet inte endast informerar om det som identifieras som svenska värden, utan att de också konstruerar bilder av svenskhet. Vi träffar ånyo den jämställda pappan, han som är delaktig i hemarbetet och tar hand om sina barn medan hans partner "är ute". Här träffar vi även den yrkesarbetande mamman som är ute på krogen med sina kollegor och tar en öl efter jobbet. Män och kvinnor sitter tillsammans och dricker och samtalar på lika villkor och utan att dela upp sig efter kön. De berättelser om Sverige som återfinns i materialet tar snarare sin utgångspunkt i vad och var "invandrare inte är", än hur det rent faktiskt ser ut i Sverige. Att mamman återfinns på puben signalerar att svenska kvinnor, till skillnad från exempelvis muslimska kvinnor, dricker alkohol. Den alkoholnorm som reproduceras i materialet framställs inte heller som särskilt problematisk, att gå ut och dricka öl med sina kollegor blir som en

självklarhet.⁸² Dock framkommer det att mamman inte är ute för ofta, utan att det är ”ibland” hon går ut. Detta ”ibland” kan tolkas som ett sätt att visa att mamman inte är en av de kvinnor är ute för ofta utan håller sig inom vad som kan förstås som lämpligt för en ansvarsfull mamma som inte konsumerar för mycket alkohol.

Ett annat exempel på hur svenskhet görs i samspel med relationer och kön återfinns i *Om Sverige* (2013) som är ett av de mest använda materialen inom samhällsorienteringen. Genom korta och lättlästa texter får deltagarna veta mer om Sverige. Under rubriken *Att bilda familj och leva med barn i Sverige* står att läsa hur det ser ut med samlevnadsformer i landet:

I Sverige är det vanligt att ett par lever ihop och skaffar barn innan de gifter sig. Många väljer också att inte gifta sig. De lever ihop som sammanboende, sambo. En del lever ihop med någon av samma kön. År 2009 ändrades äktenskapslagen så att två personer av samma kön kan gifta sig. De gifter sig då på samma sätt som en man och en kvinna [...] De flesta svenska föräldrar går med på att deras barn har en pojkvän eller flickvän när de växer upp. Många föräldrar låter sitt barn själv prova sig fram när det gäller kärlek och sexualitet (2013: 117).

Även i denna text representeras Sverige som ett väldigt jämställt och öppet land. Precis som att den jämställda heterosexuella relationen framställs som självklar i exemplet ovan, framställs det ”svenska” föräldraskapet som jämlikt. Svenska föräldrar representeras här som några som utan att skuldbelägga eller ha åsikter om vad som är lämpligt eller inte låter sina barn ha relationer och experimentera sexuellt. Sverige framställs som ett land där människor inte behöver gifta sig för att leva ihop. Inte heller behöver individer leva heterosexuellt för att gifta sig. Precis som att den jämställda pappan och yrkesarbetande mamman är återkommande representationer i materialen, är också de samkönade paren frekventa, som föräldrar och som äkta makar. De återfinns i form av

illustrationer och i texter där de framställs som en typ av relation som har en självklar plats i det svenska samhället.

"Att prova sig fram" i kärleksrelationer och sexuella relationer är inte lika självklart när det handlar om relationer som faller utanför den heterosexuella normen. Tvärtom visar en rad rapporter att hbtq-ungdomar tenderar att mötas med fördomar och oförståelse från sina familjer och sin omgivning när de kommer ut.⁸³ Hbtq-personer tenderar i större utsträckning lida av psykisk ohälsa på grund av omgivningens reaktioner på deras könsuttryck och sexuella läggning (se bland annat Folkhälsomyndigheten 2015, RFSL 2014, Ungdomsstyrelsen 2012). Precis som att jämställdhet framställs som ett svenskt värde i dessa material, tenderar Sverige att representeras som ett land utan större problem med homo- och transfobi. Citatet kan kritiseras för att vara könsblint, ty unga flickor/kvinnor har inte samma möjligheter att experimentera sexuellt som unga män utan att skuldbeläggas. Flickor/kvinnor som tar för sig sexuellt och bejakar sin sexualitet utsätts snarare för skuldbeläggning och stigmatisering än ett glatt och förstående bemötande från sin omgivning.

Jag har diskuterat hur jämställdhet utgör en viktig del i den nationella identiteten och hur det kan förstås som det Jansson, Wendt och Åse (2011) kallat jämställdhetsnationalism. Även om jag inte går in på hur föreställningen om Sverige som en homovänlig nation påverkar integrationspolitiken, vill jag ändå i korthet koppla materialen som används i samhällsorienteringen till den växande litteraturen kring homonationalism. Ty de finns flera kopplingar mellan hur jämställdhet och hbtq används i görandet av svenskhet; precis som att materialet visar bilder på pappor som är delaktiga i hemarbete och mammor som fotats på arbetsplatser, återkommer bilderna på familjer med samkönade föräldrar. Det finns, som migrationsforskaren Sara Ahlstedt visar i sin kommande avhandling *The Feeling of Migration* en tydlig koppling mellan hur jämställdhet, "färgblindhet" och sexuell tolerans bidrar till att skapa en nationell självbild om det jämlika landet Sverige.

I boken *Om Sverige* (2013) illustreras avsnittet om äktenskap av en bild på två kvinnor som står framför en kohage. Det är sommar och

de är iklädda matchande sommarklänningar. Kvinnorna är fotade baki-från och mellan dem står två små barn, även de i klänning. Ett par sidor in i kapitlet finns en bild på regnbågsflaggan, symbolen för hbtq-kamp och nedanför står det att läsa: "I Sverige har alla rätt att leva med vilken partner de vill, oavsett kön". Regnbågsflaggan återfinns även på en bild från en ungdomsmottagning. I samma material inleds kapitlet om individens rättigheter och skyldigheter med en bild på två män framför en solnedgång som håller varandra i handen. Även de är fotade baki-från och huvudena är bortklippta. I materialet *Va Med!* (2011) får läsaren "lyssna" till några blivande föräldrar. Där står att läsa: "Kvinna 28 år, sambo med kvinna 33 år. – Vem ska bli gravid av oss, du eller jag?" Ett annat citat lyder: "Man 25 år och man 35 år. – Vill du gifta dig med mig? Nu har vi bott tillsammans i tre år."⁸⁴

Forskare som Jasbir Puar (2007), Fatima El-Tayeb (2012) Alana Lentin och Gavan Titley (2011) diskuterar alla hur rättigheter för vissa hbtq-personer, som könsneutrala äktenskap, görs till en del av en nationell berättelse där ett öppet samhälle visas upp och symboliserar "västerländska värden" som frihet och tolerans. Detta innebär, menar dessa forskare, att ett "multikulturellt samhälle" i allt fler sammanhang representeras som oförenligt med kampen mot heteronormativitet och könsnormer. Det som tidigare i stor utsträckning setts som en gemensam kamp framställs alltmer som saker som står i motsättning till varandra. Genom att erkänna och inkludera (vissa) homosexuella personer i den nationella gemenskapen i form av civila rättigheter som äktenskap, kan dessa västerländska nationer framställa sig som överlägsna andra kulturer. Dock sker det homonationella projektet på bekostnad av att "dom" som inte anses dela nationens mer progressiva syn på kön och rättigheter för homosexuella utesluts (Puar 2007, Lentin & Titley 2011). En tydlig sådan utveckling syns i Nederländerna och Australien där islamofoba politiska reformer rättfärdigas genom argument om en kamp för homosexuellas rättigheter (El-Tayeb 2012). I en svensk kontext syns detta genom att rasistiska partier, som Sverigedemokraterna, som inte hållit en hög profil i hbtq-frågor tidigare nu börjat tala om rättigheter

för homosexuella som ett "svenskt" värde som hotas av islam och framför allt av det de påstår vara "homofoba invandrare" från muslimska länder. Utifrån samma logik har Sverigedemokraterna under flera år försökt driva frågor kring "jämställdhet" där de på ett liknande sätt konstruerat "invandrare", framför allt muslimer, som några som "hotar den svenska jämställdheten" (se bland annat Norocel, 2013 om Sverigedemokraterna samt Fekete 2009, Scott 2007 om hur extremhögern och främlingsfientliga partier använt samma retorik i andra europeiska länder).

DET ÄR KÄNSLIGA FRÅGOR OCH DET ÄR ANNAT SOM ÄR VIKTIGARE

Hur ser då samhällskommunikatörerna på sitt arbete och uppdrag i relation till jämställdhet? Likt lotsarna kommunikatörerna ger uttryck för ett lågt intresse för att tala om jämställdhetsfrågor. De återkommer till att kursdeltagarna ofta har så många andra frågor om hur det fungerar i Sverige. Said berättar:

Det finns så mycket annat som är viktigt att veta om Sverige. Deltagarna vill veta hur de får tag i en bostad och hur de ska göra för att hitta arbete. Det är samma sak med de här högtiderna, de vill hellre prata om ersättningen.

Men där etableringslotsarna till stor del kan utföra sitt arbete och uppdrag utan att hantera eller lägga någon större vikt eller engagemang vid frågor som berör mäns och kvinnors lika villkor, är det betydligt mer närvarande i samhällskommunikatörernas uppdrag.

Kommunikatörerna återkommer ständigt till att samhällsorienteringen är bra och att de själva önskar att de fått delta i något liknande när de kom till Sverige. Att det är viktigt att få ta del av hur det fungerar i Sverige när det gäller arbete, samhälle och allt man behöver veta som ny i ett land. Dock menar de att det är svårt att tala om vissa saker, det är så olika syn på samlevnad, kvinnor och män och familjer bland deltagarna. Mansour säger att det är särskilt komplicerat när det kommer hela familjer eller par.

Jag kan inte dra sexualitet och samlevnad när män och kvinnor sitter bredvid! Jag har sagt till Arbetsförmedlingen att inte skicka familjer tillsammans till mig, men det gör de i alla fall. Hela tiden. En del män låter inte kvinnan prata, alltså här just i det här klassrummet satt ett par där kvinnan inte sade någonting för att hennes man var med. När han var sjuk en dag så pratade hon hela tiden! Och jag har tjatat och tjatat, inga familjemedlemmar! På kursen jag har nu har jag en hel familj: Mamma, pappa och två döttrar. Det går inte att prata om sådana här saker då.

När Ali berättar om de moment av utbildningen som handlar om jämställdhet och sexualitet menar han likt Mansour att det är känsliga frågor som är svåra att tala om.

Utbildningen ska innehålla både fakta och diskussion. Men när vi pratar om det här ... hur det sexuella ... ja hur människor inte gifter sig utan är sambor eller om homosexuella och sådant då tycker många att det är helt galet. De tycker att man inte ens får prata om sådant, de kommer från länder där det är förbjudet med homosexualitet eller sex utanför äktenskapet och att det är syndigt och sedan ska jag fråga dem om vad de tycker om deras barn skulle vilja gifta sig med någon av samma kön. Det blir lätt bråk då mellan de som tycker olika. Nu informerar jag om hur det är och säger att så här är det i Sverige och ni behöver inte tycka om det men ni är skyldiga att respektera det. Sedan säger jag att det finns partier de kan rösta på som är mot det här, som Kristdemokraterna och att det också är svenskar som är mot.

I samhällskommunikatörernas utsagor framträder, likt i handläggarnas och lotsarnas, den typ av man som hindrar sin partner från att delta i samtalet. Dock finns det i deras berättelser fler maskulinitetskonstruktioner än de traditionella männen, även om det inte utvecklas närmare i kommunikatörernas utsagor hänvisar de till deltagare som inte delar

dessas åsikter. Ali säger att han brukar berätta för sina deltagare att det finns ett riksdagsparti som är mot samkönade äktenskap.⁸⁵ I undervisningsmaterialet konstrueras Sverige och svenskar genomgående som ett land och ett folk där det råder konsensus kring det självklara att såväl heterosexuella som homosexuella ska ha rätt att gifta sig. När Ali informerar sina klienter om att det finns svenskar och även ett parti som inte delar denna uppfattning, berättar han om ett Sverige som inte ingår i den nationella berättelsen om Sverige som homovänlig nation, men som i allra högsta grad är märkbar för människor som på olika sätt bryter mot en heterosexuell norm.

När kommunikatorerna talar om sitt arbete framträder det konflikter mellan hur de upplever uppdraget att diskutera frågor kring kön, relationer och sexualitet i relation till hur de positionerar somliga av de klienterna som deltar i utbildningen. I kommunikatorernas berättelser beskrivs kursdeltagarna som personer som aldrig tidigare talat om dessa ämnen, men som nu förväntas prata om det med såväl okända människor som nära familjemedlemmar. När kommunikatorerna talar om sitt arbete menar de att det är omöjligt att fråga en person som tidigare levit i ett samhälle där samkönade relationer är förbjudet enligt lag och/eller religiös övertygelse hur den skulle reagera om dennes barn ville gifta sig med någon av samma kön. Det skapar konflikter för kommunikatorerna som de måste hantera inom ramen för sitt uppdrag – för samtidigt som de förväntas informera och diskutera relationer och samlevnad, ger de uttryck för att det är situationer som är svåra att hantera. Ty en fråga som i ett utbildningsmaterial inte framstår som särskilt problematisk, menar kommunikatorerna blir en förolämpning när den ställs till en kursdeltagare.

Informera och låta deltagarna styra: samhällskommunikatorernas strategier

När samhällskommunikatorerna berättar om de delar av samhällsorienteringen som berör relationer och samlevnadsformer talar de om kursdeltagare som anser ämnet vara problematiskt. Det är något som kommunikatorerna menar leder till diskussioner och debatter som de inte

vill ha och som de utvecklar strategier för att undvika. Ett exempel på en sådan strategi är att kommunikatörerna hanterar dessa ämnen som ren information, som när Ali berättar att han ”informerar om hur det är och säger att så här är det i Sverige”. Genom att positionera sig som någon vars uppgift är att informera och inte ta diskussioner, slipper kommunikatörerna själva hamna i situationer där de behöver ta ställning eller hantera bråk. En liknande strategi som samhällskommunikatörerna utvecklar är att låta deltagarnas önskemål om vilka ämnen de vill diskutera styra arbetet. Samhällskommunikatörerna återkommer under intervjuerna till att klienterna mest är intresserade av att diskutera arbete, bostäder och ekonomiska frågor. I deras berättelser positioneras deltagarna som personer med ett begränsat intresse för samlevnad, traditioner och kultur och att handläggarna därför anpassar sin undervisning efter detta. Utifrån detta antagande blir kommunikatörernas agerande lämpligt då de menar att de anpassar sig efter deltagarnas behov och önskemål, men det fungerar även som en strategi för att undvika diskussioner.

De strategier samhällskommunikatörerna utvecklar för att undvika att hamna i diskussioner kan ses som att det står i konflikt med uppdraget att ha dialoger med deltagarna och inte endast informera dem (Prop. 2009/10:60). Men samtidigt krävs det att kursdeltagarna vill ha en dialog kring sexualitet och jämställdhet för att det ska vara möjligt att föra en sådan – något kommunikatörerna menar att de inte vill. Agerandet kan förstås som strategier för att undvika att förolämpa eller ta diskussioner med personer som kommunikatörerna menar inte är vana att diskutera dessa ämnen. På ett liknande sätt som etableringshandläggare med migrationsbakgrund menar att de anpassar sig till klienternas bakgrunder och erfarenheter, anser samhällskommunikatörerna att de behöver undvika att ta vissa diskussioner.

Alder, modernitet och utbildning omformar svenskhetens gränser

I detta kapitel har jag visat att jämställdhet är tätt kopplat till föreställningar om nation och nationalitet. I gatubyråkraternas berättelser

framträder jämställdhet genomgående som något gott och bortsett från några få undantag problematiserar de inte heller de krav och förväntningar som ställs på klienterna kopplat till jämställdhet. Istället ger gatubyråkraterna uttryck för att de nyanlända är i behov av särskilda insatser eftersom de ses som bärare av traditionella kulturer med en annan (osvensk) syn på kön. Det är resultat som stödjer tidigare forskning kring hur jämställdhet görs i relation till föreställningar om svenskhet (se Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, Jansson, Wendt & Åse 2011, Peralta 2005, Towns 2002, 2010). Analysen visar att gatubyråkraterna utifrån detta tenderar att försöka påverka sina klienter kring jämställdhet och jämlika relationer mellan män och kvinnor. Även det är något som visats i tidigare studier (se bland andra Mattsson, T. 2005, Mulinari, D. 2010, Sawyer 2010, Wikström 2007).

Dock är det inte alla handläggare som talar om och förhåller sig till jämställdhet när de berättar om sitt arbete. Som den observanta läsaren har noterat är det endast kvinnliga handläggare som förekommer i analysen. Det finns en anledning till detta och något som även kan förstås som ett resultat. De manliga handläggarna jag intervjuade pratade själva inte om sitt arbete och uppdrag i relation till jämställdhet. När jag ställde frågor och försökte styra samtalet åt det hållet, hade de inte mer att säga än att de var jämställda själva och inte såg någon skillnad på sina klienter utifrån kön utan behandlade alla lika. Det gör att de är frånvarande i analysen ovan. Men att de är frånvarande betyder inte att deras tystnad är mindre viktig. Ty den kan innebära att de negligerar den del av uppdraget som är knutet till jämställdhet och åtgärder för att påskynda invandrade kvinnors arbetsmarknadsinträde. I deras uppdrag ingår det inte att behandla alla lika, snarare att behandla kvinnor och män olika eftersom etableringsreformen utgår från att de klienter de möter *är* olika beroende på om de är män eller kvinnor. De manliga gatubyråkraternas tystnad kring denna del av uppdraget kan också förstås i relation till att ansvaret för jämställdhet anses ligga hos kvinnor. Att män inte talar om eller uttrycker något större intresse för jämställdhetsfrågor i mitt material (och i samhället i övrigt) och även anser sig

vara jämställda är en fråga om makt. Ty att inte känna att en behöver ta ansvar för frågor kring människors lika möjligheter är ett privilegium som endast någon som tillhör en överordnad grupp har.

Kapitlet visar att två ”kategorier” av kvinnliga klienter ständigt återkommer i handläggarnas berättelser: Den första kategorin är de kvinnor som positioneras som traditionella och lågutbildade och som lever tillsammans med patriarkala män som på olika sätt hindrar och håller dessa kvinnor tillbaka från att ta sig in i det svenska samhället. Dessa kvinnor talar handläggarna om som några som anser att det är naturligt att skaffa många barn, och de framställs som mest problematiska. Den andra kategorin är de kvinnor som positioneras som unga, moderna, välutbildade och drivna. Dessa kvinnor kopplas inte till några män och de anses ha en ”svensk syn” syn på kön, arbete och jämställdhet. Det är också genom ”svenskheten” och vad som handläggarna ser som svenskt som dessa två kategorier berättas fram. Handläggarna talar genomgående om likheter, olikheter, kulturella skillnader och gemensamma värderingar där det svenska utgör jämförelsepunkten i berättelserna. Trots att konstruktionen av dessa två kategorier är tydligt kopplad till utbildning och arbetsliv, tenderar handläggarna att härleda skillnaderna till frågor om kultur eller traditioner.

Berättelsen om en traditionell och förtryckt invandrarkvinna från en patriarkal kultur är, som diskuterats tidigare i detta kapitel samt i kapitel två och tre, en återkommande diskurs i såväl en större berättelse om ett globalt ”vi och dom” som i svensk jämställdhets- och integrationspolitik. Handläggarnas utsagor ska förstås som uttryck för denna diskurs som de också bidrar till att reproducera. När de talar om de kvinnor de placerar i denna kategori är det dessa förmodade kulturella olikheter som ges förklaringsvärde, snarare än utbildningsnivåer och bakgrunder. Svårigheter att avkoda systemet, ovana att resa, rädslor för att vistas i städer, låg utbildning, syn på arbete och familjestrukturer förklaras genomgående utifrån klienternas kulturella bakgrunder. Men som analysen visar är det sällan det specificeras var denna kultur har sitt ursprung eller, mer specifikt, vad den innebär annat än att den är traditionell och patriarkal.

Dock är det en grupp som återkommande används som exempel på kulturella olikheter; "somalier" och somalitalande. Att det är en viss nationalitet som pekas ut som bärare av avvikande kulturer kan förstås utifrån Maria Carbins (2010) analys av så kallat hedersvåld. Hon menar att i debatten kring "hederskulturer" har religiös hemvist tonats ned och i stället ses särskilda geografiska regioner och nationer som ursprung för patriarkala kulturer. Handläggarnas utsagor kan tolkas som en del av denna förskjutning. I stället för att tala om att det är den religion som klienterna utövar som gör dem kulturellt avvikande, knyter de i stället kulturen till en viss nationalitet (se även Mulinari, D. 2010). Sammanfattningsvis kan dessa berättelser ses som en större diskurs där patriarkatet placeras i en annan kultur och könsmaksordningen avgränsas till platser utanför det som ses som svenskt och utanför Sveriges gränser. I handläggarnas berättelser tenderar patriarkatet att placeras i Somalia. Det möjliggörs av den jämställdhetsnationalism som Jansson, Wendt och Åse (2011) menar konstruerar mäns maktutövning som något icke-svenskt och som försvårar diskussionen om strukturell könsmakt.

Även om modernitet, kunskap och utbildning är centralt för likhetskapande i handläggarnas berättelser, är det i stor utsträckning frånvarande som förklaringsmodell. Det blir tydligt i handläggarnas utsagor om de klienter de talar om som unga kvinnor. När handläggarna beskriver varför dessa kvinnor snabbt kommer att etablera sig, hitta arbeten och anpassa sig till det svenska samhället är det uteslutande utifrån vad de anser vara individuella egenskaper. Kvinnorna är duktiga, drivna och framåt och det är därför de kommer att lyckas. Hos handläggarna förklaras dessa unga kvinnors utbildning utifrån att de kommer från kulturer med en mer modern syn på kön, snarare än att det handlar om klienternas sociala och socioekonomiska bakgrunder. Att utbildning gör likhet märks också när handläggarna talar om de heterosexuella par de beskriver som välutbildade. Den likhet handläggarna upplever hos dessa klienter gör att de utgår från att klienterna delar en svensk syn på könsrelationer och jämställdhet. Dessa välutbildade män tillskrivs genom denna likhet en maskulinitet som ligger närmare det handläggarna

ser som svenskt. Männen undgår på så sätt att positioneras (och behandlas) som patriarkala i samma utsträckning som män med låg eller ingen formell utbildning.

Att de kvinnliga klienter som handläggarna upplever som mer lika genomgående positioneras som unga kan förstås som en del av en större diskurs kring ”unga svenska kvinnor med utländsk bakgrund”. Efter att tre unga kvinnor i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet mördats av manliga släktingar pågick under ett par år en intensiv debatt i Sverige om så kallade ”hedersmord” (Carbin 2010, de los Reyes 2004, Ekström 2009). I kölvattnet av denna debatt uppstod ytterligare en typ av ”invandrarkvinna” – den unga kvinnan som vill bryta sig loss från den kultur som begränsar hennes frihet. Det är också i relation till de få (två) positioner invandrade kvinnor i Sverige har tillgång till som handläggarnas sätt att positionera sina kvinnliga klienter kan förstås – ty det finns sällan något mellanting mellan dessa två ytterligheter. De kvinnliga klienter som handläggarna positionerar som traditionella ges aldrig någon ålder i utsagorna, även om de i stor utsträckning befinner sig i ett åldersspann där kvinnor brukar beskrivas som unga. Att vara ung invandrarkvinna kan i stället förstås som förbehållet de utbildade klienter som handläggarna upplever som moderna, jämställda och mer lika svenskar: de som tar den chans till frigörelse som de fått genom migrationen till Sverige.

Ålder bidrar i handläggarnas utsagor tillsammans med kön, utbildning och föreställningar om modernitet till att omforma svenskhetens gränser. De klienter som upplevs som moderna, utbildade och unga inkluderas i större utsträckning i en svensk gemenskap än andra klienter. Här sker vad Maria Carbin (2010) beskriver som ”kategorisering och sållande” mellan olika ”invandrare”, där den ”riktiga invandraren” särskiljs genom sina ”icke-svenska” värderingar. I handläggarnas berättelser framträder den ”riktiga invandraren” i form av en lågutbildad, patriarkal, traditionell person ofta med anknytning till Somalia. Dock ska det betonas att tillträdet till den svenska gemenskapen som analysen visar i allra högsta grad är villkorad i form av krav på anpassning till

vad som ses som svenska könsroller och en svensk jämställdhet. Denna inkludering ska inte heller förstås som att dessa personer inkluderas på lika villkor som personer som inte migrerat till Sverige och som inte är rasifierade (se Neergaard 2006b för en diskussion om inkluderad underordning).

I nästa kapitel, *Integrationen och arbetsmarknaden: en avslutande diskussion*, kommer jag att diskutera hur denna villkorade inkludering kan förstås i ett större sammanhang. Där fördjupar och utvecklar jag en del av studiens resultat och slutsatser samt redogör för dess empiriska, teoretiska och metodologiska bidrag.

8. Integrationen och arbetsets marknad: en avslutande diskussion

När jag i detta avslutande kapitel ska foga samman studiens resultat vill jag återkomma till det citat från regeringsförklaringen som jag inledde avhandlingen med:

Integration bygger på arbete och möjlighet till egen försörjning. Därför är regeringens arbetslinje också integrationspolitik. Vi vill att utgångspunkten för integrationspolitiken, som inom alla områden, ska vara att alla människor som kan ska kunna försörja sig själva (Regeringsförklaringen 2010).

Det är om den arbetslinje som den borgerliga Alliansregeringen (2006–2014) införde som *Integrationen och arbetsets marknad* handlar. Närmare bestämt har jag studerat vad det innebar på den politiska gatunivån när den svenska integrationspolitiken inlemmades i ett vidare EU-europeiskt workfareprojekt. Syftet med avhandlingen var att analysera hur etableringshandläggare på Arbetsförmedlingen och privata aktörer gör integrationspolitik och varför de gör politik som de gör. Syftet var också att utforska betydelsen av ”svenskhet” i görandet av integrationspolitik. Det har jag gjort och resultaten står att finna i avhandlingens tre analyskapitel.

I kapitel åtta kommer jag nu att fördjupa och utveckla en del av studiens resultat och slutsatser. Men först redogör jag för avhandlingens empiriska, teoretiska och metodologiska bidrag.

Avhandlingen är, mig veterligen, den enda studie som gjorts i en svensk

kontext på arbetsförmedlande tjänster som upphandlats via lagen om valfrihetssystem (LOV). Vidare utgör avhandlingen ett viktigt bidrag då systemet för etableringslotsar är ett utforskat område där endast ett fåtal studier gjorts (Riksrevisionen 2014, Statskontoret 2012, Qvist & Tovatt 2014). Det gör att mina resultat bidrar till forskning kring vad som sker när styrningsreformer införs i svensk arbetsmarknadspolitik och hur det tar sig uttryck på lokal nivå. Mina resultat visar, likt studier från andra EU-länder, att styrningsreformer som införs i arbetsmarknadspolitik öppnar upp för verksamheter som är svåra att kontrollera och där insynen är liten (Bredgaard & Larsen 2007, 2008, Brodtkin 2013a, Larsen 2013, van Berkel 2014). Genom att studera arbetsmarknadspolitik på gatunivå bidrar avhandlingen till forskning kring vad workfareprojektets genomslag innebär när organisationer och individer gör politik.

Genom att inkludera inte endast Arbetsförmedlingen utan även kompletterande aktörer i studien, bidrar jag empiriskt till det växande forskningsfält som ser nödvändigheten av att inkludera privata företag och organisationer i studiet av politik (Brodtkin 2013b, Brodtkin 2013c, Larsen 2013, van Berkel 2013). Genom att vidga Michael Lipskys (1980) ursprungliga gatubyråkratbegrepp till att även inkludera privata aktörer har jag visat hur och på vilket sätt de gör politik.

Studien vidareutvecklar hur gatubyråkratier kan studeras som arenor för policykonflikter (Brodtkin 2013b, 2013c). Handlingsutrymmet förstås i studien som ett utrymme för förhandling där gatubyråkrater tar ställning och löser de (policy)konflikter de ställs inför i sitt arbete. Jag har vidgat konfliktbegreppet till att även inbegripa situationer där gatubyråkraterna upplever ”krockar” mellan värderingar, normer och sociala förväntningar. Dessa konflikter uppstår inte endast i situationer då gatubyråkraterna har åsikter som skiljer sig från klienten de möter eller från vad som står i politiska direktiv eller riktlinjer, utan också när deras egna värderingar ”krockar”. Genom detta vidgade konfliktbegrepp möjliggörs analyser av hur gatubyråkrater förhandlar fram ”lösningar” utifrån lojaliteter, värderingar, föreställningar och sociala normer och hur det blir en del av politiken.

Integrationen och arbetets marknad är en del av det forskningsfält som analyserar organisationer på gatunivå och det handlingsutrymme de individer som arbetar där har knutet till sitt uppdrag (Brodkin 2007, 2008, 2011, 2013a, 2013b, 2013c, Lipsky 1980, Schierenbeck 2003, Soss m.fl. 2011, Watkins-Hayes 2009, 2011). Studien bidrar teoretiskt till denna forskning genom att kombinera ett gatubyråkratiperspektiv med en intersektionell ansats; två perspektiv som sällan används tillsammans har i denna avhandling syntetiserats. Jag har visat hur föreställningar om ”ras”, kön, modernitet, nation och ålder inte endast påverkar hur gatubyråkrater bemöter klienter, utan hur de gör politik utifrån detta. Vidare bygger jag vidare på forskning som analyserar hur gatubyråkrater använder sig av handlingsutrymmet utifrån sociala gruppstillhörigheter (Watkins-Hayes 2009, 2011). Genom den intersektionella ansatsen har jag infogat ett perspektiv på makt i gatubyråkratiperspektivet som annars ofta saknas i denna typ av studier, hur görandet av politik också är ett görande av ojämlikhet. Jag ser vidare att studien utgör ett bidrag till det forskningsfält som med kritiska perspektiv analyserar ojämlikheter och bemötande i välfärdsstaten (Bredström & Gruber 2015, Eriksson 2006, Gruber 2007, Hertzberg 2003, Lewis 2000, Neergaard 2004, Mattsson, T. 2005, Mik-Meyer & Järvinen 2003, 2012, Mulinari, D. 2010, Sawyer 2012, Wikström 2007). Genom att jag kombinerar en intersektionell ansats med teorier om gatubyråkratier möjliggörs också analyser av politikens konsekvenser.

Jag ser även avhandlingen som en del av det feministiska forskningsfält som genom intersektionella och postkoloniala perspektiv analyserar svensk integrationspolitik (Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, de los Reyes m.fl. 2005, Jansson, Wendt & Åse 2011, Peralta 2005). Eftersom dessa studier sällan arbetar med den typ av material som analyseras i avhandlingen, ser jag min studie som ett empiriskt bidrag till detta fält.

Avslutningsvis menar jag att en intersektionell ansats inte endast är en fråga om att kritiskt analysera makt, utan att som forskare även se sin egen maktposition och roll i forskningsprocessen. Därför

utgör *Integrationen och arbetsmarknaden* ett metodologiskt bidrag till statsvetenskapliga och förvaltningspolitiska studier av gatubyråkratin då frågor kring forskningsmakt, forskarens roll och forskarens sociala positioner inte ges samma plats här som inom andra discipliner såsom genusvetenskap eller etnicitets- och migrationsstudier. Ty att kritiskt studera maktutövning är också en fråga om metod och analysarbete, något jag diskuterat och utvecklat i studiens metodkapitel.

Integrationspolitikens spänningar

Mitt material visar att gatubyråkraterna anpassade sitt arbete efter de krav på effektivitet och uppnådda resultat som ställdes på dem. Det tog sig bland annat uttryck i form av det som kallas *creaming- och parking-strategier* (Bredgaard 2007, Brodtkin 2008, 2011, Lipsky 1980, Soss m.fl. 2011). Strategierna innebar bland annat att etableringshandläggare hittade olika lösningar för att "parkera" klienter som de upplevde som "svårjobbade". Det syntes i att de nyanlända gick på utbildningar som inte var anpassade för deras behov eller att handläggarna fyllde ut deras etableringsplaner med aktiviteter som egentligen inte var mer än en formulering i stil med "arbetsförberedande insats". Dessa utbildningar och formuleringar fyllde sällan någon annan funktion än att fylla ut planen och "parkera" klienter som inte passade in i systemet. Dessa aktiviteter kallade jag "tomma aktiviteter". De klienter vars planer tenderade att innehålla tomma aktiviteter i störst utsträckning var kvinnor med låg eller ingen formell utbildning. Dock visar analysen att det, till skillnad från vad som framhålls i litteraturen, inte var de klienter som stod närmast arbetsmarknaden som fick mest hjälp av etableringshandläggarna. Istället förutsatte handläggarna att de själva var kapabla att ta ansvar för sin "etablering". De nyanlända som handläggarna ansåg vara mest "anställningsbara" utgjordes till största del av de klienter handläggarna talade om som unga kvinnor och som beskrevs som duktiga och drivna. Dock var det utbildade män som fick mer resurser i form av utbildningar, insatser och tid.

Männen utgör en slags "mellanklienter" i mitt material: de som handläggarna ansåg befinna sig tillräckligt nära arbetsmarknaden för att de

skulle ha en chans att få arbete, men som inte var lika duktiga som de kvinnor som handläggarna räknade med skulle sköta sin etablering på egen hand. Eftersom dessa mellanklienter identifierats går inte teorierna om creaming- och parking-strategier att applicera rakt av på mitt material. Ty de nyanlända som handläggarna ansåg stod allra närmast arbetsmarknaden och som enligt dessa teorier borde få mest hjälp eftersom de snabbast kunde nås resultat med, ansågs vara så anställningsbara att det skulle lösa sig utan några insatser. Det skedde här snarare en parkering av både de klienter som ansågs vara minst anställningsbara och de som ansågs vara mest anställningsbara. De klienter som creaming-strategierna användes för var i stället mellanklienterna.

Genom att analysera de strategier som utvecklades av etableringshandläggare på lokal nivå, har jag identifierat en spänning i integrationspolitikens utformning. En spänning som blir synlig först när görandet av politik på gatunivån studeras. Ty genom workfareinslagen förväntas etableringsreformen uppfylla två centrala mål: Det första målet gör politiken fungerande i termer av disciplinering och kontroll. Det sker genom att nyanlända hålls sysselsatta 40 timmar i veckan och att denna sysselsättning utgör villkoret för att de ska få ekonomisk ersättning. Det andra målet kan förstås i relation till det betalda arbetet som vägen till social inkludering och brytandet av "utanförskapet". Till sin utformning hänger dessa två mål ihop; genom att de nyanlända lägger sin tid på att delta i aktiviteter som gör dem mer "anställningsbara", är tanken att de etableras fortare. Dock är det, som analysen visat, inte alltid den typ av aktiviteter som etableringsplanerna innehåller då handläggarna fyller ut dessa med tomma aktiviteter. På kort sikt blir handläggarnas agerande ett sätt att göra politiken fungerande; nyanlända har aktiviteter på heltid och handläggarna levererar fyllda etableringsplaner.

Men de strategier handläggarna utvecklade innebär att aktiviteter inte alltid leder till att klienterna blir mer "anställningsbara" eller kommer närmare arbetsmarknaden, alltså det som workfareteknikerna egentligen är utformade för att göra. Här blir det tydligt att även om handläggarna får vissa delar av politiken att fungera, innebär det inte att

andra delar gör det. Även om det första målet uppnås till viss del genom att de nyanlända disciplineras och aktiveras, uppfylls inte det andra målet: det betalda arbetet som vägen till social inkludering. Att strategier som gatubyråkrater utvecklar kan vara gynnsamma för vissa aktörer eller delar av politiken diskuteras av Evelyn Brodtkin (2011), som konstaterar att: "Adaptive practices can be simultaneously functional for the agency and the state, but dysfunctional for welfare recipients seeking to make it in the labor market or simply trying to maintain access to income support provided by law." (Brodtkin 2011: 21). Vad denna typ av strategier innebär på längre sikt kan inte avhandlingen svara på, men klart är att få nyanlända har ett arbete som inte är subventionerat i någon form när de lämnat etableringsuppdraget (Arbetsförmedlingen 2015a). En studie som jämför etableringsreformens effekt på nyanländas sysselsättning med de tidigare kommunala introduktionsåtgärderna visar att under etableringsreformens första år hade inte fler nyanlända kommit i arbete än när kommunerna hade ansvaret för flyktningmottagandet (Andersson Joona m.fl. 2015).

Anpassning och kamouflerat motstånd

Mitt material visar att handläggarna ägnar minst tid åt det som egentligen är deras viktigaste uppgift, att hitta arbeten åt de nyanlända. Det är också ett resultat som jag vill knyta till forskning kring hur förvaltningsanställda anpassar till arbete till krav på mätbarhet, effektivitet, dokumentation, aktivering av klienter och ökad administration (Brodtkin 2011, Howe 1996, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, Lindvert 2006, Lundquist 1998, 1999). Dessa studier visar att det är det som kan mätas och utvärderas som ses som centralt, inte *hur* vägen till resultaten sett ut och vad det innebär utifrån värden som är svårare att mäta. Det innebär att gatubyråkraternas arbete i stor utsträckning handlar om att se till att klienter gör saker som att delta i aktiviteter eller utbildningar. *Vad* de gör, vilken typ av aktiviteter de deltar i, blir underordnat (Brodtkin 2011, Howe 1996).

Genom att analysera hur etableringshandläggare gör politik har jag visat att det är ännu viktigare att det *finns dokumenterat att klienterna*

gör något än att de faktiskt *gör något*. En konsekvens av detta var att vissa handläggare inte rapporterade in frånvaro eftersom det viktiga ändå var att det *fanns i systemet* att en klient varit närvarande. Att system som används för att registrera närvaro och frånvaro får denna typ av effekter visar studier från andra områden. Linnea Bodén, forskare i utbildningsvetenskap, har i en studie av hur frånvaro görs i skolan visat att elevernas ”kroppsliga närvaro” omförhandlas i relation till system som används för att rapportera in frånvaro. Även om en elev var kroppsligt närvarande i klassrummet kunde denne ses som frånvarande genom att det registrerats i systemet (Bodén 2015). På ett liknande sätt kan görandet av närvaro i etableringsplanen förstås, det räcker med att närvaron registreras i systemet för att den ska vara giltig.

Även om handläggarna till stor del använde sig av handlingsutrymmet för att täcka upp för ordningen eller anpassade sig till krav på uppnådda resultat och betungande administration, går det att tala om användandet av handlingsutrymmet i termer av motstånd. Ty för vissa handläggare handlade arbetet även om att utveckla lösningar inom ett system som inte fungerade eller för att hjälpa klienter de ansåg missgynnas av reformens utformning. Dock är det återigen handlingar, val och beslut som sällan synliggörs om en inte studerar just de platser och individer som gör politik. Här blir det tydligt hur handlingsutrymmet är ett ”vilt kort” i görandet av politik, ty det är den enskilda handläggarens åsikter, värderingar och sociala positioner som avgör vem som anses vara missgynnad och om det ska ”lösas” eller inte.

Detta dolda motstånd går att koppla till sociologen Roland Paulsens (2015) studie av lokala arbetsförmedlingskontor. Paulsen diskuterar hur arbetsförmedlare lyder under order, prestationskrav och outtalade regler. Han menar att handläggare kan välja att inte lyda genom att inte verkställa ett beslut, men att de sällan gör det då priset är för högt i form av repressalier eller för att de är rädda för att själva bli arbetslösa. Därför lyder de. Paulsens resonemang ligger nära den utveckling som skisserades av Lennart Lundquist redan i slutet av 1990-talet om en tyst förvaltning och tjänstepersoner som inte vågar kritisera eller slå larm om

felaktigheter i rädsla för att förlora sitt arbete eller frysas ut av chefer och medarbetare (Lundquist 1998). Samtidigt nyanserar mitt material detta då det visar att handläggarna inte bara lyder utan också gör motstånd. Detta motstånd blir sällan synligt just för att det sker i form av individuella lösningar som inte dokumenteras och därför inte syns i systemet. Det kan beskrivas som ett kamouflerat motstånd som återfinns bakom standardformuleringar, i godkända närvarorapporter och i beslut som fattas på fel nivå men utan att registreras. Motståndet görs av handläggare för att minska arbetsbelastningen, för att hjälpa klienter, för att känna sig mänsklig och för att de känner en uppgivenhet och ilska över att politiker och chefer inte förstår. Ty även om det ser ut som handläggarna lyder, är så inte alltid fallet.

Arbetsets marknad och rasifierade arbetsmarknader

Avhandlingens titel, *Integrationen och arbetsets marknad*, anspelar också på de kvasimarknader som skapades i samband med etableringsreformen. Jag har visat att etableringslotsar satsade på de klienter som de kunde nå resultat med. Det är inte särskilt överraskande att lotsarna satte resultat före behov när de prioriterade hur de skulle arbeta med nyanlända. Det var så de kunde tjäna pengar. Likaså har jag visat att etableringslotsarna uppmuntrade nyanlända att ta ett arbete (även om den nyanlända var överkvalificerad eller om det var dåliga anställningsvillkor) före att satsa på studier och lära sig svenska. Dock ska det betonas att lotsföretagens fokus på vinst inte stod i motsättning till att integrationspolitiken fungerade. Tvärtom. Att etableringslotsarna prioriterade resultat före behov, att de nyanlända snabbare kom i arbete, är precis det som krävdes för att politiken skulle genomföras. Ty då råder arbetslinjen och det betalda arbetet överordnas, vilket var intentionen med lotssystemet.

Lotsföretagen lade ned mer tid och engagemang på de delar av verksamheten som var mest lönsamma. Det tog sig uttryck som att flera företag "återanvände" utbildningskoncept som de utvecklat för en viss målgrupp i flera andra upphandlingar. På så sätt kunde de sälja "samma" utbildning flera gånger, så kallad "stream-creaming" (Soss m.fl.

2013). Genom att dessa utbildningar upphandlades via lagen om offentlig upphandling (LOU) och inte via lagen om valfrihetssystem (LOV) var de inte heller en del av lotsverksamheten utan utgjorde ytterligare inkomster utöver lotsersättningen. Vidare anpassade lotsföretagen sina verksamheter till handläggarnas uppdrag. Företagen utformade utbildningar i svenska för invandrare (SFI), yrkessvenska, arbetsförberedande utbildningar, samhällsorientering etcetera så att de enkelt gick att kombinera med varandra. De förlades på förmiddagar eller eftermiddagar och med en timmes "lunch" däremellan. Denna lunchtimme kunde användas för de nyanlända att transportera sig mellan olika utbildningar. Det var också något jag såg under mitt fältarbete då jag observerade samhällskommunikatörerna. Flera av de nyanlända kom direkt från andra utbildningar, inte sällan hade de tillbringat "lunchen" på ett kommunalt färdmedel. Då handläggarna upplevde svårigheter att fylla ut klienternas etableringsplaner var dessa "halvdagarsbitar" ett välkommet inslag i de aktivetspussel som etableringsplanerna utgjorde.

Genom att använda mig av etnografiska metoder har jag visat hur de strategier som etableringslotsarna utvecklade för att hålla ned kostnader riskerade att missgynna klienterna. Det syntes till exempel i hur lotsarna använde "enkel svenska" i möten med nyanlända och även i olika utbildningar, där det framkom att svenskan inte var så enkel som lotsarna framställde det i intervjuerna. Vidare visade mina observationer att det förekom att lotsföretag betalade ut informella löner för tolktjänster. Detta kan ses som ett exempel på hur den ideologiska och organisatoriska kontext som företagen verkade i och som lotsarna utförde ett arbete inom påverkade de strategier de utvecklade. Även om det var de enskilda lotsarna som valde att inte ta in en tolk eller betala ut ersättning utanför det formella systemet och utan chefers vetskap, var det som Soss, Fording och Schram (2013) påtalat strukturer, rutiner och prioriteringar som drev dem till att fatta de beslut de gjorde.

I linje med Evelyn Brodtkin (2013b) förstår jag etableringsreformen som en styrningsreform som syftade till att intensifiera workfareprojektet och omförhandla välfärdsstatens gränser. Det skedde genom vad

Brodtkin kallar för ”workfareprojektets omvägspolitik”, när politiskt omvristade projekt, här privata arbetsförmedlingar och så kallade ”jobb-pengar”, smugglas in bakvägen. Även om etableringslotsarna inte presenterades som privata arbetsförmedlingar i första hand, fungerade de som ett slags pilotprojekt för denna typ av ersättningssystem.

Med de kvasimarknader som skapades i samband med etableringsreformen uppstod också nya arbetsmarknader, något som avhandlingen initialt inte fokuserade på. Dock påverkade arbetsvillkoren och anställningsformerna hur etableringslotsarna och även samhällskommunikatörerna gjorde politik. Därför vill jag i detta avslutande kapitel säga något om hur dessa marknader utgör rasifierade arbetsmarknader.

Personer med utländsk bakgrund tenderar i högre grad än svenskfödda att anställas på positioner och i yrken de är överkvalificerade för (Behtoui & Neergaard 2010, Neergaard 2009). Likaså tenderar personer med namn som upplevs som osvenska att väljas bort i rekryteringsprocesser (Arai & Skogman Thoursie 2009, Bursell 2012, 2014). Att väljas bort och ha svårigheter att få kvalificerade arbeten var något som flera lotsar och samhällskommunikatörer berättade om. För dem blev etableringsreformen en möjlighet att få mer kvalificerade arbeten. Genom att utbildningar i samhällsorientering skulle hållas på de nyanländas modersmål och att arbetet som etableringslots krävde tolkar eller personer som talade de språk som de nyanlända talade, blev detta en öppning för flera av mina informanter. De tjänster som Arbetsförmedlingen upphandlade skapade nämligen en arbetsmarknad där deras migrationsbakgrund och språkkunskaper var en tillgång och inte ett hinder, och där dessutom konkurrensen från ”svenskar” var betydligt mindre. Dock visar denna studie att arbetssituationerna för dessa individer genomgående präglades av otrygga och tillfälliga anställningar samt av låga och/eller prestationsbaserade löner. Dessa villkor är inte unika för mina informanter, utan är genomgående för rasifierade personer på den svenska arbetsmarknaden (Neergaard 2009, Slavnic 2010, Walette 2004). Hur osäker arbetsmarknaden var för dessa individer blev tydligt när Arbetsförmedlingen tog beslutet att avveckla

etableringslotsarna och lät meddela att all lotsverksamhet skulle vara avslutad inom tre månader.

Den svenska jämställdheten som nationell gränsdragare

En för studien central fråga är hur gatubyråkrater positionerar sig utifrån sociala gruppstillhörigheter och hur det påverkar hur de gör politik. Som analysen visat var "svenskhets" avgörande för hur gatubyråkraterna positionerade sig själva i relation till de nyanlända. Svenskhetsen gjordes genomgående i relation till utbildning, arbetslivserfarenheter och kunskapsnivåer. Till viss del har det sin förklaring i att etableringsreformen är en tydlig workfarereform och gatubyråkraternas uppdrag primärt handlade om att de nyanlända snabbt skulle få ett betalt arbete. Men hur gatubyråkraterna gjorde svenskhets var också kopplat till föreställningar om Sverige som ett modernt land med välutbildade medborgare. Sverige framställdes som ett jämställt land som kommit långt i frågor kring mäns och kvinnors lika villkor. Sammantaget fungerade detta som en grund för vad som sågs som svenskt i gatubyråkraternas berättelser och som de positionerade sig som svenska utifrån.

Denna svenskhets ställdes mot det gatubyråkraterna ansåg vara en "traditionell kultur" som de ofta tillskrev de nyanlända. Denna traditionella kultur använde gatubyråkraterna för att förklara svårigheter, problem och konflikter som de upplevde i arbetet. När klienter hade svårigheter att avkoda systemet, var rädda för att transportera sig mellan platser eller hellre ville vara hemma med barn än att arbeta förklarades det genomgående utifrån vad handläggarna ansåg vara kulturell bakgrund. Särskilt ansågs kvinnor med låg eller ingen utbildning vara bärare av en traditionell kultur som påverkade etableringen negativt. Det var kulturen, snarare än utbildningsbakgrunder och ett tidigare liv på landsbygden som fungerade som förklaringsmodell för rädslor, svårigheter och otrygghet.

Att föreställningar kring modernitet, kön och nation samspelar blev tydligt när gatubyråkraterna talade om de nyanlända som de ansåg vara mer lika svenskar. Nyanlända med högre utbildning och med bakgrund

i större städer ansågs vara bärare av kulturer som stämde bättre överens med vad gatubyråkraterna ansåg vara en svensk kultur. Denna upplevda likhet innebar att gatubyråkraterna förutsatte att dessa personer delade de värderingar gatubyråkraterna identifierat som svenska: att dela lika på ansvar för hem, barn och arbetsliv. Analysen visar att det fanns en typ av klienter som gatubyråkraterna ansåg komma från kulturer som stämde väl överens med den svenska: de duktiga, drivna unga kvinnorna. Även om dessa kvinnors förutsättningar att "etablera" sig i Sverige kan förstås utifrån de storstadsbakgrunder och universitetsutbildningar som handläggarna berättade att klienterna hade, förklarade handläggarna i stället kvinnornas möjligheter att få jobb och förstå systemet utifrån att de kom från "moderna" kulturer där synen på könsroller och arbete påminde om den svenska. Kultur trumfade genomgående andra förklaringsmodeller i gatubyråkraternas berättelser, oavsett om den omtalades i negativa eller positiva ordalag. Analysen visade även att "ung" var förbehållet just denna grupp av nyanlända kvinnor. Även om andra kvinnliga klienter befann sig i samma åldersspann, gavs de aldrig någon ålder i gatubyråkraternas berättelser. Att vara ung blev reserverat för de kvinnor som positionerades som moderna, fria, välutbildade och driftiga – det som handläggarna ansåg ligga nära en svensk femininitet.

Att kultur genomgående användes som förklaringsmodell kan förstås utifrån Étienne Balibars (2002) diskussioner om hur essentialistiska föreställningar om kultur fått en allt mer central plats i hur nation och nationsskapande görs. Balibar menar att biologiska kännetecken och kulturell essentialisering smälter samman till en förklaringsmodell där det inte längre är det biologiska arvet som drar gränser utan "de kulturella skillnadernas orubbliga karaktär" (2002). Gatubyråkraterna talade heller aldrig om hudfärger eller religioner under våra samtal, utan i stället fungerade kulturen, både "vår" och "deras", som en genomgående gränsdragare. Där den svenska kulturen framställdes som modern, jämställd och vilande på kunskap och bildning talade gatubyråkraterna om deras kultur som traditionell, patriarkal och med en

annan syn på arbete. Den politik som gatubyråkraterna gjorde bidrar sålunda till att producera och reproducera den större berättelsen om det jämställda Sverige.

Jämställdhet + workfare = sant

Även om jämställdhet fungerar som en gränsdragare mellan ”vi” och ”dom” i flera europeiska länders integrationspolitik, menar jag att Sverige ändå har något av en unik position. Här är det som Jansson, Wendt och Åse (2011) kallar jämställdhetsnationalism centralt. Genom att föreställningen om Sverige som det mest jämställda landet har kommit att införlivas i den svenska nationella identiteten skapas en illusion av att svenskhet är synonymt med jämställdhet.

Den självklara position som jämställdhetsbegreppet har i svensk politik och hur det genomgående kopplas till svenskhet har varit viktigt för att rättfärdiga etableringsreformens workfareinslag. Såväl införandet av etableringslotsar som krav på aktivt deltagande, individuell ersättning och ekonomiska incitament presenterades som insatser som skulle gagna jämställdheten (Dir. 2007:52, Prop. 2009/10:60, Prop. 2012/13:63). I dessa dokument talades om ”problem” i form av traditioner och utanförskap. Invandrade kvinnor identifierades som en kategori i behov av särskilda insatser för att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden. Lösningarna på dessa problem formulerades i form av marknadsreformer och tvingande åtgärder som passade in i det större workfareprojektet arbetslinjen var en del av. Till detta ska läggas att kopplingen mellan kvinnors frigörelse och lönearbete sedan länge har en stark förankring i Sverige, då jämställdhetspolitiken i princip organiserats som en arbetsmarknadspolitisk fråga under flera decennier (Lindvert 2002, Florin 2002).

Kampen för (vissa) kvinnors rätt till lönearbete har på så sätt, om än omedvetet, möjliggjort att workfarereformer kan genomföras i jämställdhetens namn. Att jämställdhetsargument kan leda till en intensifierad arbetslinje visar även mitt material. Gatubyråkraterna följde och legitimerade reformens workfareinslag i större utsträckning när de

upplevde att det handlade om jämställdhet och frågor kring mäns och kvinnors lika värde. Likaså sågs kvinnors lönearbete och ett lika uttag av föräldraledigheter som centralt för ökad jämställdhet.

Jag har visat hur "utanförskap" gjordes i relation till jämställdhet i gatubyråkraternas berättelser, där de kvinnor som positionerades som traditionella sågs löpa störst risk att bli socialt exkluderade. I linje med Ruth Levitas (1998) går det att spåra tydliga inslag av det hon kallar en "socialintegrationistisk diskurs" såväl i gatubyråkraternas berättelser som i etableringsreformens utformning. Det betalda arbetet som lösningen på social exkludering och utanförskap och individens eget ansvar att bli anställningsbar var återkommande. Likaså förekom föreställningen om arbete som en plikt hos en del gatubyråkrater. Men när berättelserna rörde sig kring jämställdhet och invandrade kvinnors arbetsmarknadsinträde framträdde en påtaglig närvaro av det Levitas kallar en "moralisk underklassdiskurs". Levitas beskriver diskursen som kopplad till föreställningar om kulturell avvikelse och moraliskt olämpliga beteendemönster. Det är det kulturella beteendet som skiljer den exkluderade minoriteten från den inkluderade majoriteten. Vidare menar hon att ekonomiska bidrag framställs som något dåligt och att det bidrar till ett beroende av välfärdsstaten. I sin analys utgår Levitas från en anglosaxisk kontext och använder "unga bidragsberoende mammor" som exempel på en grupp som pekas ut som bärare av dessa olämpliga beteendemönster.

I mitt material återkom grupper av kvinnor som handläggarna ansåg ha liknande beteendemönster som de "unga mammorna", nämligen "invandrarkvinnorna". Dock framstod inte alla kvinnor som problematiska, utan det handlade främst om de som var gravida eller föräldralediga i en utsträckning som gatubyråkraterna ansåg vara olämpligt. De traditionella kulturer som de invandrade kvinnorna sågs som bärare av och som framställdes som hinder för lönearbete kan förstås i termer av en moralisk underklassdiskurs. Det är också en rasifierad diskurs genom att det olämpliga beteendet ställdes mot det som av handläggarna ansågs vara svenskt och problemet med "utanförskapet" placerades sålunda utanför det "svenska" samhället.

Det workfareprojekt som etableringsreformen utgör handlar med andra ord inte endast om det betalda arbetet som lösningen på problemet med "utanförskapet", utan genomsyras också av de moraliska och uppfostrande inslag som återfinns i den assimileringspolitik som får allt större genomslag i en europeisk kontext (Borevi 2010, Fekete 2009, Hansen & Hagar 2012, Joppke 2007, Scott 2007). I etableringsreformen blir argument för kvinnors och mäns lika värde och lönearbetet som vägen till frigörelse något som passar som hand i handske med villkorade ersättningar och krav på aktivering. Det är också därför Alliansregeringen så framgångsrikt kunnat gifta samman den nyliberala ideologi som genomsyrar workfareprojektet med kampen för ett jämställt Sverige.

Vad är problemet?

Jag har genom hela avhandlingen argumenterat för att gatubyråkrater inom ramen för sitt uppdrag måste göra så att politiken fungerar och att det därför är viktigt att studera hur det går till. Det har jag också gjort. Dock går det så här i studiens avslutande del att konstatera att de gatubyråkrater jag intervjuat och observerat inte lyckas få alla delar av etableringsreformen att fungera. Arbetsgivarkontakterna var få, likaså antalet rekviderade praktikplatser och förmedlade arbeten. Gatubyråkraterna lyckades med andra ord inte göra politik av den arbetslinje som infördes i och med etableringsreformen. Att få nyanlända har arbeten och att etableringstiderna är för långa är något som uppmärksammats såväl i den allmänna debatten som i politiska utspel och förslag. Men sällan riktas kritiken mot etableringshandläggare och etableringslotsar, något som kan framstå som paradoxalt eftersom de inte lyckades få alla delar av politiken att fungera.

Till viss del kan den uteblivna kritiken förklaras just utifrån att en del av politiken de facto fungerade. Vidare var Alliansregeringen medvetna om etableringshandläggarnas höga arbetsbelastning och även kring de svårigheter lotsarna hade att hitta arbeten åt de nyanlända. Men det räcker inte som förklaring. Det måste finnas mer. Vi återvänder till den fråga Carol Lee Bacchi (1999) menar bör ställas i studier av politik: Vad är problemet i den svenska integrationspolitiken?

Via Bacchi närmar vi oss ett svar. När jag har letat och läst kring hur Alliansregeringens företrädare diagnostiserat bristerna i integrationspolitiken är det inte systemets utformning eller gatubyråkraternas arbete som representeras som problemet, utan i stället är det *arbetsmarknadens höga trösklar* och de nyanlända *individerna* som utgör problemet.

Problemformuleringarna kring de höga trösklarna handlar om en svensk arbetsmarknad där invandrade personer har svårt att få arbete. Företrädare för flera borgerliga partier har beskrivit hur personer som migrerat till Sverige inte har möjligheter att få jobb på den svenska arbetsmarknaden och att det därför måste till lösningar för att skapa den typ av arbeten invandrade personer kan utföra (Jan Björklund 2015, Fredrik Reinfeldt 2011, Fredrik Reinfeldt 2012, Erik Ullenhag 2013a). Den dåvarande statsministern Fredrik Reinfeldt sade i en intervju att ”tittar man på etniska svenskar mitt i livet så har vi mycket låg arbetslöshet”, men att arbetslösheten i andra grupper är ett större problem (Reinfeldt 2012). Året innan hade Reinfeldt identifierat vilka grupper som var i behov av särskilda insatser och vari dessa insatser bestod:

Jag försöker hålla liv i och förstärka en servicebaserad ekonomi som ger jobb även till dem med dålig utbildningsbakgrund. Därför har vi rut och rot och sänkt restaurangmoms. [...] Var finns den arbetsmarknad som fungerar för dem från Afghanistan och Somalia och alla obehöriga till gymnasiet? Alternativet är stora förtidspensioneringar.

Det är också förslag om skattesänkningar och subventionerade tjänster som fortsatt vara Moderaternas lösning för att trösklarna ska sänkas och arbetsmarknaden anpassas för att ”dom” som inte är etniska svenskar ska kunna få arbete. Sommaren 2015 lanserade Moderaterna begreppet det ”nya utanförskapet”, ett mer avgränsat utanförskapsbegrepp än det tidigare, där unga med låg utbildning och utrikes födda särskilt befinner sig. Moderatledaren Anna Kinberg Batra har i flera debattartiklar (2015a, 2015b) skrivit att hon kommer att göra allt för att bryta detta nya

utanförskap. Lösningen är återigen sänkta skatter för de som tjänar under 19 000 kronor, breddningar av rut-avdraget samt undantag i lagen om anställningsskydd (LAS).⁸⁶

I det andra problemet, individerna, handlar det ånyo om att de nyanlända är den svaga länken. Där trösklarna måste sänkas för att de nyanlända ska få arbeten måste det också till åtgärder för att de ska bli mer anställningsbara och börja arbeta. Genom fler incitament (ett uttryck som allt mer ersatts av ”jobbstimulans” under 2015, se till exempel Kinberg Batra 2015a, 2015b) i form av lägre ersättningar och tillfälliga uppehållstillstånd ska fler nyanlända komma i arbete. Genom att det är de nyanlända som representeras som problemet och inte systemets utformning eller strukturella orsaker, är det mot individerna som lösningarna utformas: hårdare krav, fler incitament, sänkta ersättningar, flera servicearbeten, lägre löner och villkorade medborgarskap.

Ty att säga något annat än att de nyanlända är problemet, vore det samma som att säga att integrationspolitiken och systemet inte fungerar. Det vore liktydligt med att säga att etableringsreformen är ett misslyckande. Genom att lägga ansvaret på de individer som omfattas av politiken och hävda att det är de som är misslyckade, behöver inte heller politikerna ta på sig ansvaret. Problemformuleringen fungerar även för att underbygga argument för skattesänkningar, förändringar i turordningsreglerna, sänkta minimilöner och andra marknadsanpassade åtgärder. Vidare är det en problemformulering som passar väl in i den nyliberala ideologi som genomsyrar workfareprojektet och där varje individ är sin egen lyckas smed.

Att se enskilda individer som ansvariga för sin egen framgång och välfärd är inget unikt för svensk integrationspolitik, utan kan förstås som en del av det sociologen Nikolas Rose (1999) kallar *advanced liberalism* och använder för att förtydliga det allmänna talet om nyliberalism. I linje med Rose menar jag att etableringsreformen kan förstås som en del av denna liberala styrning där individer är tvungna att leva sina liv enligt principer om valfrihet och eget ansvar. Som den här studien visat sätts strukturella förklaringar ur spel genom att ansvaret för

etableringen placeras hos de nyanlända. Det är också för de subjekt som lever upp till det önskvärda beteendet som etableringsreformen utformats.

Som min empiri har visat är det i gatubyråkraternas berättelser tydligt vilka de upplevde att etableringsreformen utformats för: De nyanlända som gjorde de självständiga val de förväntades göra genom att välja rätt etableringslots, tog ansvar för sin etablering och arbetade på sin anställningsbarhet genom att delta i aktiviteter och utbildningar. De som inte led av posttraumatisk stress efter att ha flytt från krig och katastrofer. De som inte lät personliga relationer eller tragedier påverka etableringen. De som avkodade systemet, uppfyllde de förväntningar som ställdes på dem och som lämnade dokument och närvarorapporter när de skulle. De nyanlända som gatubyråkraterna pratade om som de unga, duktiga, välutbildade, driftiga och moderna unga kvinnor som tog de möjligheter de gavs i det nya landet. Helt enkelt det fåtal som levde upp till att vara de självstyrande subjekt som systemet utformats för.

Den liberalism Rose (1999) talar om kan förstås som det ideologiska tankegods som etableringsreformen formats utifrån. Bacchi (1999) menar att det i politiska reformer inte är ovanligt att ett problem formuleras utifrån en redan färdig lösning. Det är också som en färdig lösning som etableringsreformen kan förstås. Det fanns redan en ideologisk utgångspunkt (advanced liberalism), ett större (workfare)projekt och ett färdigt system (lagen om valfrihetssystem) som väntade på att sjösättas. Hårdraget kan en säga att det bara behövdes ett politiskt problem som skulle åtgärdas. Genom att placera det (integrations)politiska problemet utanför samhället, hos enskilda individer och utanför strukturella förklaringar, formulerades ett problem som passade lösningen. Men när etableringsreformen studeras på gatunivå blir det tydligt att reformen inte fungerar som förväntat. Eftersom det betalda arbetet utgör universallösningen kan inte heller Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet lösa andra brister i systemet såsom bostadsbrist eller diskriminering. I stället får de tjänstepersoner som arbetar på myndigheten försöka

navigera i ett system som snarare bidrar till osäkra arbeten, rasifierade segment, prekära arbetsvillkor, informella arbeten och mer eller mindre seriösa kompletterande aktörer.

Empiri i rörelse

Att forska om samtida politik innebär att det kan hända saker som skakar om empirin. Under det sista året jag arbetade med *Integrationen och arbetets marknad* beslutade Arbetsförmedlingen att omgående avveckla lotsverksamheten, då myndigheten menade att det förekommit ”en ökning av klagomål från arbetssökande och indikationer på olika former av oseriös och brottslig verksamhet, som bedrägeri, mutor, hot, utpressning och försäljning av folkbokföringsadresser.” (Arbetsförmedlingen 2015c).⁸⁷ Myndighetens generaldirektör Mikael Sjöberg sade i en intervju att systemet med etableringslotsar aldrig borde ha införts i Sverige: ”Jag tror faktiskt att systemet var feltänkt och det var dessutom felinfört av Arbetsförmedlingen. Däremot tror jag inte att någon kunde förutse den typ av kriminalitet vi ser just nu.” (Nylander 2015).⁸⁸ Dock hade etableringslotsarna med största sannolikhet avvecklats även utan avslöjanden om organiserad brottslighet då den rödgröna regeringen som tillträdde efter valet 2014 i sin första, om än nedröstade, budget föreslog just detta (Prop. 2014/15:1).

Med regeringsskiftet försvann såväl integrationsministern som integrationspolitiken som eget område. Den nya regeringen formulerade tre prioriterade områden för ”nyanländas etablering”: Bostäder, språk och jobb. Men även om bostadsfrågan fått större utrymme och organisationer i det civila samhället givits större anslag för att bidra till nyanländas etablering, är mycket sig likt från den reform som trädde i kraft 2010. Arbetslinjen och kraven på aktivt deltagande ligger kvar och så även insatser som ska förbättra de nyanländas anställningsbarhet. Arbetsförmedlingen ska fortsätta på den inslagna vägen och har som mål att andelen nyanlända som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier ska öka. Samtidigt fortsätter partiledare och företrädare för Allianspartierna att förespråka en särskild politik riktad till nyanlända

svenskar: i olika utspel argumenterar de för sänkta ersättningsnivåer till nyanlända, starkare försörjningskrav vid anhöriginvandring och språkkrav för medborgarskap (se bland annat Jan Björklund m.fl. 2015, Ebba Busch Thor 2015, Göran Hägglund 2014, Anna Kinberg Batra 2015c). Vidare har samtliga Allianspartier utom Centerpartiet lanserat förslag på att permanenta uppehållstillstånd ska ersättas av tillfälliga för att stärka incitamenten för nyanlända att arbeta.

Vad som sker med den rödgröna etableringspolitiken får framtiden utvisa och är inte något som ryms i denna studie. Dock är det en utveckling som är intressant att följa, inte minst för att se om den rödgröna regeringen fortsätter driva den workfare- och marknadsanpassade politik som utformades av Alliansen. När den socialdemokratiska regeringen 1994 efterträdde den borgerliga regeringen uteblev reaktionerna på marknadsreformerna och S-regeringen fortsatte på den inslagna vägen (Hartman 2011, Premfors m.fl. 2009). Ska detsamma ske med den rödgröna regeringen? Är Alliansens arbetslinje här för att stanna?

Även om kompletterande aktörer i form av jobbcoacher och etableringslotsar har avvecklas, är det ett område som förtjänar att studeras i större utsträckning än vad som skett. Jag har genom *Integrationen och arbetets marknad* lämnat ett bidrag till forskningen om etableringslotsar, men det finns betydligt mer att studera än vad som ryms inom ramen för denna studie. Etableringslotsarna är som diskuterat den första arbetsmarknadspolitiska tjänst som upphandlats via lagen om valfrihetssystem (LOV) och även första gången privata arbetsförmedlingar fått betalt efter uppnådda resultat. Det finns betydligt fler aspekter att studera än vad jag gjort i denna avhandling. Här ser jag att studier som arbetar med andra metoder och andra teoretiska perspektiv kan bidra till ökad kunskap genom att analysera utfall, kontroll, ansvarsutkrävande, upphandlingar och politisk styrning i relation till etableringslotsarna. Ty det finns annars en risk att etableringslotsarna blir en parentes i svensk arbetsmarknadspolitik och problemformuleringarna kommer att kretsa kring rekrytering till terrororganisationer och annat som knyts till att målgruppen utgjordes av nyanlända.

Vidare har denna studie endast tangerat de arbetsmarknader som uppstod genom de kvasimarknader som skapades med etableringsreformen. Vad som dock står klart utifrån avhandlingens resultat är att det är arbetsmarknader som präglas av osäkra anställningar och inkomster för de personer som verkar där. Vidare finns indikationer på att informella och formella arbeten går in i varandra för såväl de personer som arbetar på dessa marknader, som för de nyanlända som de arbetar med. Här ser jag däremot att det i allra högsta grad är en fråga om såväl målgrupp som det politikområde som integrationspolitiken utgör. Ty som jag diskuterat är personer med migrationsbakgrund och rasifierade personer i större utsträckning än "vita" personer som lever upp till vad som anses svenskt hänvisade till dessa typer av arbetsvillkor. Därför är det viktigt att studera de arbetsmarknader som skapas i och med såväl upphandlingar via valfrihetssystem som lagen om offentlig upphandling (LOU) då dessa är vanliga på landstingskommunal nivå. Jag har visat att föreställningar om kön, "ras", nation och modernitet är tätt sammanlänkade i integrationspolitiken. Det är resultat som bygger vidare på tidigare feministisk forskning om hur svenskhet görs i och av politik. Mer precist har jag visat hur workfarepolitik och marknadsreformer genomdrivits utifrån argument om jämställdhet och föreställningar om "invandrare" som bärare av traditionella och patriarkala kulturer. Dock ser jag att det finns flera områden där denna forskning kan vidgas. Det handlar om hur politiken inte endast kan förstås som jämställdhetsnationalism (Jansson m.fl. 2010) utan också homonationalism (Puar 2007). Hur rättigheter för vissa hbtq-personer, likt jämställdhet, görs till en del av den berättelsen om Sverige och påverkar politiken, är något som väntar på att bli mer utforskat. Det handlar såväl om hur rasistiska och högerextrema partier börjat tala om rättigheter för homosexuella för att driva en rasistisk politik, som hur framställningen av Sverige som ett land "som kommit långt" i hbtq-frågor kan användas för att genomdriva (exkluderande) politiska reformer.

Avslutningsvis vill jag säga något om de två forskningsfält som jag ser denna avhandling som en del av: forskning om offentlig förvaltning

och feministisk forskning. Även om det forskas om förvaltningen och feminister forskar är detta två fält som alltför sällan möts. Särskilt glesa är dessa möten när det gäller etnografiska studier. Därför avslutar jag denna avhandling med en uppmaning och en önskan om fler feministiska förvaltningsstudier.

Epilog: "Vad tror du att det hände sen?"

När jag var liten älskade jag filmer som avslutades med någon slags epilög där publiken fick veta vad som hände sedan, efter att filmkameror stängts av och filmen egentligen var slut. Att det fanns någon slags fortsättning. När berättelsen inte får det där abrupta slutet utan publiken kan följa med ett litet tag till innan eftertexterna tar vid.

Nu är det här inte en film utan avhandling som handlar om hur politik görs. Men det är också en studie där jag låtit de människor som i sitt dagliga arbete gör politik ta plats och även använt dem för att berätta fram görandet. Det är även en bok som färdigställs några år efter det att jag träffat, intervjuat och observerat dessa personer. Under åren som gått har deras uppdrag och arbetssituationer förändrats, genom deras egna val och livssituationer men också på grund av politiska beslut, myndigheters ageranden, valresultat och annat som påverkar deras arbete. Jag har tänkt en hel del på dessa människor när jag arbetat med att skriva klart boken. Arbetar handläggarna kvar på Arbetsförmedlingen eller har de slutat? Har deras arbetssituationer förändrats, det var ju ändå bara ett och ett halvt år sedan reformen trädde i kraft som vi träffades? Och vad hände med de personer som arbetade som etableringslotsar? Arbetade de kvar tills lotssystemet avskaffades och i så fall, vad gör de nu för att försörja sig? Samhällskommunikatörerna, fick de bättre anställningsvillkor till slut eller arbetar de fortfarande under kortare uppdrag? Skulle jag aldrig få veta vad som hände sedan utan bara stanna vid det faktum att forskare analyserar ett material under en given period eller avgränsning och så är det bra med det?

Jag var inte övertygad. För här finns det faktiskt ett efter som hela tiden fortsätter. Då går det, som Tove Jansson gör i boken om Mumin-trollet, att fråga: "Vad tror du att det hände sen?" och få svar på vad som hänt.⁸⁹

När det är ett par veckor kvar innan avhandlingsmanuset ska skickas bestämmer jag mig. Det får bli en epilog. Jag ska höra av mig till mina informanter och fråga vad de arbetar med i dag. Om någon nu orkat läsa denna avhandling kanske de vill veta vad som hände sedan, efter att observationerna var över och inspelningen stängts av.

Jag letar fram e-postadresserna och tar kontakt. "Hej, Jennie K Larsson här. Vi träffades för ett par år sedan när jag intervjuade dig i egenskap av ..." Det är ett kort mejl. Jag frågar om de arbetar kvar eller inte. Om de gör det, hur har deras arbete på myndigheten eller företaget förändrats sedan vi sågs? Om de bytt jobb eller arbetsuppgifter, vad gör de då?

Snabbt börjar jag få tillbaka meddelanden om att adresserna inte existerar. "Den e-postadress du angivit finns inte inom Arbetsförmedlingen", "Det gick inte att leverera meddelandet till fornamn.efternamn@utbildningsforetaget.se". Andra meddelanden får aldrig något svar. Kanske vill inte personen svara eller så har de slutat använda adressen.

Men det finns de som svarar på mitt mejl. Några av etableringshandläggarna berättar att de arbetar kvar inom etableringsuppdraget. Ett par av dem med andra uppgifter, de utbildar och handleder. Men de är kvar i ett uppdrag som de beskriver som spännande och utmanande. De trivs, även om en av dem säger att hen är osäker på om den funktion hen har kommer att finnas kvar så länge.

Andra handläggare arbetar kvar. En av dem säger att arbetssituationen har blivit bättre.

Vi har anställt många nya etableringshandläggare så belastningen är inte lika stor som tidigare. Vi har också lite bättre resurser att erbjuda, men där är det fortfarande brister. Särskilt för dem som är analfabeter. Där saknar vi fortfarande tillräckliga redskap.

På ett annat kontor upplever en handläggare en motsatt situation och menar att hen har fler klienter nu än när vi sågs då ”inflödet ökat markant”. Men det har skett positiva förändringar också: ”Det finns fler aktiviteter för de som är inskrivna och etableringsplanerna kan i teorin göras mer personliga.” Dock får jag ingen förklaring till vad som avses med ”i teorin”. Från ett kontor på andra sidan Stockholm kommer ett mejl som beskriver arbetet som ett ”tufft uppdrag”. Det har blivit ännu tuffare än vad det var när vi sågs 2012 säger handläggaren, de förväntas ha dubbelt så många klienter i dag som när uppdraget var nytt.

Ett par personer har slutat som etableringshandläggare, men arbetar kvar på myndigheten. En av dem hade lämnat uppdraget redan innan vi träffades: ”Jag sade att jag skulle ge uppdraget ett år och det gjorde jag. Jag orkade inte hålla på i ett system som inte fungerar”, berättade hen under intervjun. I dag arbetar personen kvar på myndigheten men med andra arbetsuppgifter.

Jag får svar från en annan person som slutade arbeta inom etableringsuppdraget eftersom det blev för tungt. ”Uppdraget i sig var jättekul och det är många duktiga handläggare inom etableringen, men det är ingen tvekan om att det är ett svårt uppdrag. Jag kände mig otillräcklig som handläggare.” Efter ett par år på kommunen är handläggaren tillbaka på Arbetsförmedlingen, men inom ett annat uppdrag. Och arbetsituationen är bättre, arbetsbelastningen beskriver hen som rimlig och hanterbar. Handläggaren avslutar med att berätta att ”även om det fortfarande är mycket administration så är det inte lika mycket som inom etableringen”.

Men vad har hänt med de personer som slutade på Arbetsförmedlingen, de som förvunnit ur myndighetens system? Jag beslutar mig för att se om jag kan få kontakt med dem. Googlar. Hittar till slut en av de före detta handläggarna och får tag på ett telefonnummer till den nya arbetsplatsen. Likt andra före detta etableringshandläggare talar hen om en administration som blev för mycket.

”Det var byråkratin som gjorde att jag slutade”, berättar personen när jag ringer upp. Hen har helt lämnat myndighetsväsendet och arbetar nu

på ett privat företag som har en verksamhet för nyanlända. Snabbare beslutsvägar och det går att få saker gjorda. Inte som på Arbetsförmedlingen:

Det kändes som att vi aldrig kom någonstans. Det var för mycket byråkrati, för mycket administration. Jag kände mig maktlös till slut, det hände inget. Regelverket, systemet, samverkan, allt var krångligt och vi kom aldrig vidare. Sedan fick vi lära oss den hårda vägen att arbeta med den här gruppen, det var tungt att höra alla historier de berättade och där fick vi hitta egna strategier för att hantera det. Men det var byråkratin som gjorde att jag slutade. Jag arbetar fortfarande med nyanlända, men här kan jag se till att det händer saker.

Byråkratin och administrationen igen alltså. Inte helt oväntat ändå, säger jag och berättar att det nästan blev ett helt kapitel i avhandlingen om det. Den före detta handläggaren skrattar och säger sig inte vara överraskad.

Där jag lyckades följa upp de flesta av handläggarna, har jag inte lika stor framgång med de personer som arbetade som etableringslotsar och samhällskommunikatörer. Några av dem som arbetade på utbildningsföretag är i alla fall kvar. Jag får svar av en som arbetat som utbildare sedan coach- och lotsverksamheten avvecklades och hen berättar att det var flera av kollegorna som var tvungna att sluta. ”Vi behövde prioritera andra områden och nu har vi satsat mer på kompetensförmedlande verksamhet.” Jag får svar från en av samhällskommunikatörerna. Hen arbetar kvar på utbildningsföretaget, men i mindre utsträckning än tidigare. Det fungerade inte att försörja sig på arbetet, inkomsterna var för osäkra och under sommaren var det knappt några kurser. Eftersom kontraktet var på en kurs åt gången innebar sommaruppehållet att det inte fanns några uppdrag. Så hen har startat eget företag och arbetar med ”integrationsuppdrag” för olika uppdragsgivare. Att vara samhällskommunikatör är bara ett av flera arbeten.

Jag får svar från ytterligare en av de etableringslotsar jag intervjuat som berättar att hen slutade som lots redan innan tjänsten avvecklades. Lotsen arbetade kvar på deltid under en period, men blev erbjuden en heltidstjänst på sitt nya jobb och sade upp sig helt. ”Hade vi kunnat få coachverksamhet hade det kanske sett annorlunda ut”, skriver hen. Men eftersom jobbcoacher avskaffades och lotsverksamheten inte lönade sig, hade företaget det fortsatt svårt att driva någon verksamhet. Jag försöker hitta privata e-postadresser. Lyckas få kontakt med en av de lotsar jag intervjuade. Denne berättar att det blev för stressigt med de osäkra inkomster hen hade som lots och att hen i stället sökte arbete på en myndighet för att arbeta med integrationsfrågor. ”Jag fick jobbet och trivs jättebra. Företaget blev tvunget att lägga ned några månader efter att jag slutade också.”

Av de personer som gav sig in i lotsbranschen för att driva vinstdrivande verksamhet fick jag aldrig några svar, men på nätet ser jag att de fortfarande har olika verksamheter. Nya bolag har startats och gamla är vilande, men de är inte längre i ”integrationsbranschen”.

Sedan tar det stopp.

Jag får inte kontakt med fler.

Nu kan eftertexterna börja.

The Market of Integration and Labour

How gender equality, labour and other "Swedish" phenomena are constructed by employment service officials and private actors

When the Establishment Reform (Law 2010:197) came into effect in 2010, the responsibility for refugee reception was moved from the municipalities to the Swedish Public Employment Service. As stressed by the centre-liberal government in power at the time, this reorganization meant that the "workfare approach" was implemented in Swedish integration policy. This work strategy is part of a broad European development that is often characterized as "the shift from welfare to workfare" (Jessop 2002, 2007, Peck 2001). What used to be a civil right, availing oneself of support from the welfare state, has now to a greater extent become conditional. Welfare policy has become focused on increasing participation in the labour market, and on decreasing monetary support to those who are not part of the labour market (Brodkin 2013b, Van & Borghi 2007a, 2007b, Hvin-den & Johansson 2007, Jessop 2002, 2007, Peck 2002, Schierup m.fl. 2006, Weishaupt 2010). The development of workfare politics has paralleled that of increased market steering, with the two sometimes advancing in tandem. Several steering reforms can be seen as part of the workfare project, e.g. actor cooperation, decentralization, contracting, the shift in focus from full employment to price stability, reorganization of service providers and measurement of results. One area where steering reforms have been used to intensify the workfare project is labour policy (Brod-kin 2013b, van Berkel & Borghi 2007a, 2007b, 2008, Larsen 2013, Bred-gaard & Larsen 2007, van Berkel & Hornemann Møller 2002).

When integration policy started to be steered and organized as part of labour market policy, the elements of workfare and marketization

became clear. Private companies were given prominent roles, financial support for newly arrived immigrants was linked to participation in activities, these activities were created in order to make the new arrivals more “employable”, and the employment service officials were expected to quickly and efficiently ensure that the new arrivals enter the labour market and become self-sufficient.

The changes in the steering and organization of integration policy also constitute the starting-point for this study. More specifically, the study focuses on the organizations and actors who have the power to influence how integration policy is produced in practice. This study highlights what has happened since the workfare approach was implemented in Swedish integration policy, and how this has affected the work done at local employment service offices and private companies in the sector. The study examines what happens when private companies run employment service activities where financial support is contingent upon results, as well as how these companies work.

Integration policy differs from other policy areas in that it comprises a pre-defined group that is constructed on the sole basis of what they are not – i.e. “Swedes”. When employment service officials and private actors meet members of this group, some parameters are seen as a given; they are “immigrants” who are supposed to be integrated into society, and the employment service officials and the private actors are supposed to do the integrating. A key question of the study is how the “non-Swedishness” of the newly arrived affects the situation, and what impact this has on the shaping of policy.

The aim of this study is to analyze how employment service officials and private actors do integration policy work, and why they do it the way they do. Another aim is to explore the meaning of “Swedishness” in the shaping of integration policy.

Theory, methods and materials

The study is based on theoretical perspectives that see organizations and individuals, street-level bureaucracies and street-level bureaucrats, as

central actors in the production of welfare policy (Brodtkin 2007, 2008, 2011, 2013b, Lipsky 1980, Watkins-Hayes 2009, 2011). Using this perspective, I understand policy as something that is negotiated, created and formed at local levels. The dissertation broadens the concept of street-level bureaucracy to include private companies and organizations. I use the theories on street-level bureaucracies and bureaucrats to analyze the way organizations and individuals play a vital role in shaping integration policy.

A concept that is central to the study is the discretion available to the street-level bureaucrats through the mandate of their jobs. Working within their mandate, they have to follow the relevant rules, show loyalty to their organization, consider the specific needs of individual clients, and meet the requirements regarding results and efficiency that characterize their working environment. In order for this to be possible, discretion is necessary, since the street-level bureaucrats need to make decisions based on the specific situations they find themselves in. Another factor that affects how the discretion is utilized is the street-level bureaucrat's self-image based on social affiliations (Watkins-Hayes 2009, 2011). However, the discretion gives the individual street-level bureaucrat determining influence over how policy work is done. Through the discretion, I analyze how policy is shaped and why the street-level bureaucrats do policy work the way they do.

The dissertation synthesizes theories on street-level bureaucracy and street-level bureaucrats with an intersectional approach (Anthias & Yuval-Davis 1993, Crenshaw 1989, de los Reyes et al 2002, McCall 2005, de los Reyes & Mulinari 2005). By merging these perspectives, I also study the shaping of policy as processes of inequality. Furthermore, I use the concepts racialization (Miles 1993, Molina 2005) and construction of nationhood (Anthias & Yuval-Davis 1993, Yuval-Davis 1997) in order to examine how "Swedishness" is constructed in street-level bureaucracies and by street-level bureaucrats. The study is also inspired by research on how "Swedishness" is constructed when integration policy and gender equality policy are linked (Carbin 2010, de los Reyes 2003, de los Reyes & Mulinari 2005, Jansson m.fl. 2010, 2011, Towns 2002, 2010). All these

factors combine to bring a power-based perspective to the study, something that is often absent from street-level bureaucracy analyses and that enables us to analyze how street-level bureaucrats position themselves and their clients in relation to social identities.

In order to analyze how policy is produced when put into practice, I have used an ethnographic method (Aspers 2011, Mulinari 2005, Thomsson 2002, Smith 2005). The materials for the dissertation are interviews, observations, parliamentary publications, government materials, and materials that the street-level bureaucrats use in their work. Altogether, 23 in-depth interviews have been carried out with employment service officials, “establishment pilots” (etableringslotsar) and civic orientation guides (samhällskommunikatörer). The observations have mainly been carried out at local employment service offices, establishment pilot companies and civic orientation courses. They include meetings between street-level bureaucrats and clients, educational situations, workshops and conferences.

Based on the interviews with the street-level bureaucrats, and their notes from their fieldwork, the study analyzes how they construct integration policy through more or less informal strategies, decisions, negotiations and actions. I discuss the conflicts they encounter in their work and how they use their street-level discretion to develop strategies. I also analyze the impact of the bureaucrats’ professional and social backgrounds on the ways they construct policy.

Empirical analysis and results

In chapter five, *Public procurement and cooperation with obstacles*, I show how employment service officials and private actors shape policy work in relation to the markets and actors that were created in conjunction with the Establishment Reform. There is a tendency among employment service officials to position establishment pilots as less competent actors, and therefore avoid cooperation with them. Even though it goes against regulations, employment service officials do influence the newly arrived immigrants’ choice among establishment pilots.

I also show how the establishment pilots' results-based compensation makes them encourage newly arrived immigrants to work rather than study, even when the pilots do not consider this to be beneficial to the new arrivals. The analysis shows that establishment pilots develop strategies to keep costs down; e.g. refraining from using interpreters and not giving the new arrivals the regulated amount of meetings. This chapter also shows how establishment pilots contribute to the linking of formal and informal labour markets, both by using informal manpower and by encouraging newly arrived immigrants to engage in informal work. Moreover, I show how the quasi-markets created in connection with the Establishment Reform lead to insecure employment and income for establishment pilots and civic orientation guides.

In chapter six, *Activate and administrate – or the art of making a system work*, I discuss the different ways in which employment service officials stretch and interpret regulations in order to meet the requirements imposed on them regarding results. They develop strategies that lead to new arrivals being enrolled in courses that are suited neither to their needs nor to their levels of knowledge. Moreover, the employment service officials fill up the establishment plans of the newly arrived immigrants with what I call “empty activities”. These empty activities do not have any actual content, but fill the sole purpose of “filling up” the establishment plan and “parking” clients who do not fit in with the system. The newly arrived immigrants with the largest amount of empty activities in their plans tend to be women with little or no formal education.

Furthermore, the analysis shows that the employment service officials develop different strategies for reducing their administrative tasks, since they do not feel they are given sufficient time or opportunity to match new arrivals up with the labour market.

While employment service officials develop strategies for filling up the new arrivals' time, the strategies of the establishment pilots center around stretching the allotted time for their clients. I also discuss how the establishment pilot companies meet the needs of the employment service officials regarding filling up the establishment plans of the new

arrivals, through creating solutions such as courses and activities. These courses are also what generates the most income for the companies.

The last analytical chapter of the dissertation, *The unequal "exclusion"*, shows how street-level bureaucrats shape policy on the basis of concepts of nation and nationality. Gender equality is consistently presented as a Swedish value. The newly arrived immigrants are further positioned as a group in need of special interventions in the area of gender equality, due to the "traditional cultures" they are seen as bearers of. The analysis shows that the street-level bureaucrats try to direct the new arrivals towards a lifestyle that is seen as more Swedish and gender-equal. I show how two "categories" of women clients keep turning up in the interviews with the bureaucrats; women who are positioned as traditional, having low levels of education and living with patriarchal men, and women who are positioned as young, modern, highly educated and driven. These two categories are narrated through the bureaucrats' views on what constitutes "Swedishness". In the bureaucrats' statements, age, gender, education and perceptions of modernity all contribute to reshaping the borders of Swedishness. The clients who are perceived as modern, educated and young are included in the Swedish community to a greater extent than other clients.

Concluding discussion

This dissertation shows that the street-level bureaucrats adjust their work to the requirements of efficiency and meeting results that are imposed upon them. This leads to employment service officials developing ways to "park" clients they perceive as "hard work". However, the analysis shows that the clients who are closest to the labour market are not those who get the greatest amount of help. They are expected to establish themselves on their own. The officials "park" both the clients who are seen as the most employable and the least employable. A type of "middle clients" are the ones who receive the most help and resources. The study also shows that employment service officials spend the least amounts of time doing what is actually their most important task, finding jobs for the newly arrived immigrants.

While the employment service officials to a large extent use their discretion to patch the system and adjust to requirements regarding results and cumbersome administration, they also use their discretion to practice resistance. This resistance is seldom visible, as it is carried out as special solutions that are not documented. It can be described as a covert resistance that can be found behind standardized phrases, in approved time sheets and in decisions made on the wrong levels without being registered.

The study shows how education concepts developed for a specific target group are “recycled” by the pilot companies for several different procurement projects. Using ethnographic methods, I have shown how the strategies developed by the establishment pilots in order to keep costs down were disadvantageous to the newly arrived immigrants regarding opportunities for education and assimilating information.

Perceptions of Sweden and Swedishness are central to the way the street-level bureaucrats position themselves in relationship to the new arrivals. The construction of Swedishness is linked to the perception of Sweden as a modern country with educated, gender-equal citizens. This functions as the basis of the bureaucrats’ positioning of themselves as Swedish. This “Swedishness” is positioned against what the street-level bureaucrats view as a “traditional culture”, which they often ascribe to the newly arrived. “Social Exclusion” is also constructed in relationship to gender equality, and the women who are positioned as traditional are seen as running the greatest risk of becoming socially excluded.

The analysis shows that one type of newly arrived immigrants are seen as more like Swedes by the street-level bureaucrats: high-achieving, driven young women. Being “young” is reserved for the group of newly arrived women whom the bureaucrats perceive as being close to Swedish femininity.

The integral position of the concept of gender equality in Swedish politics, and the way it is consistently linked with Swedishness, are important factors for the realization of the workfare aspects of the Establishment Reform in political practice. The struggle for (some) women’s

right to employment has made it possible to implement workfare reforms in the name of gender equality. The street-level bureaucrats adhere to and legitimize the workfare aspects of the reform to a greater extent when they see it as connected to gender equality and issues of men's and women's equal worth.

Referenser

LITTERATUR

- Adeniji, Anna (2008) *Inte den typ som gifter sig?: feministiska samtal om äktenskapsmotstånd*. Göteborg: Makadam.
- Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press.
- Ahlstedt, Sara (kommande 2016) *The Feeling of Migration: Stories of Queer Intimacies and Partner Migration to Sweden*. Linköping: Linköpings universitet.
- Alvesson, Mats (2011) *Interpreting interviews*. Sage: London.
- Anderson, Benedict (1993) *Den föreställda gemenskapen: reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Daidalos.
- Anderson, Jorgen Goul & Hoff, Jens (2001) *Democracy and citizenship in Scandinavia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Andersson Joona, Pernilla, Wennemo Lanninger, Alma & Sundström, Marianne (2015) *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*. Stockholm: Institutet för social forskning Stockholms universitet.
- Anthias, Floya & Yuval-Davis, Nira (1993) *Racialized boundaries: race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. London: Routledge.
- Arai, Mahmood & Skogman Thoursie, Peter (2009) "Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings", *Journal of Labor Economics*, 27, 127–147.
- Aspers, Patrik (2011) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. Malmö: Liber
- Bacchi, Carol Lee (1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: Sage.
- Bacchi, Carol Lee (2009) *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Balibar, Étienne & Wallerstein, Immanuel Maurice (2002) *Ras, nation, klass: mångtydiga identiteter*. Göteborg: Daidalos.
- Behtoui, Alireza (2004) "Unequal Opportunities for Young People with Immigrant Backgrounds in the Swedish Labour Market." *Labour* 18(4), 633–600.
- Behtoui, Alireza (2008) "Informal Recruitment Methods and Disadvantages of Immigrants in the Swedish Labour Market" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34, 411–430.
- Behtoui, Alireza & Neergaard, Anders (2010) "Social capital and wage disadvantages among immigrant workers", *Work, Employment & Society*, 24, 761–779.

- Bergström, Ola (2007) *Den nya arbetsmarknaden: bemanningsbranschens etablering i Sverige*. Lund: Academia Adacta.
- van Berkel, Rik (2014) "Quasi-markets and the Delivery of Activation – A Frontline Perspective", *Social Policy & Administration*, Vol. 48 Issue 2, 188–203.
- van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2007) "Contextualising New Modes of Governance in Activation Policies", *International Journal of Sociology and Social Policy* 27, 9/10: 353–63.
- van Berkel, Rik & Borghi, Vando (2008) "The Governance of Activation", *Social Policy and Society*, 7, 393–402.
- van Berkel, Rik and Borghi, Vando (2007), "New Modes of governance in activation policies", *International Journal of Sociology and Public Policy*, 27 (7), 277–86.
- van Berkel, Rik & Møller, Iver Hornemann (red.) (2002) *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*. Bristol: Policy.
- Blomquist, Christine (1996) *I marknadens namn: mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Lund: Univ.
- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2008) *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bodén, Linnea (2015) "Dexter time: The space, time and matters of school absence registration" *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*.
- Borchorst, Anette & Teigen, Mari (2010) "Political Intersectionality: – Tackling Inequalities in Public Policies in Scandinavia" i *Kvinder, Køn og Forskning*, vol. 19, 2–3, 19–28.
- Boréus, Kristina (1994) *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Boréus, Kristina (2005) *Diskriminering med ord*. Umeå: Boréa.
- Borevi, Karin (2010) "Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden" i Brochmann, Grete, *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*, Universitetsforlaget, Oslo, 2010.
- Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2007) "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?" *International Journal of Sociology*, 27 (7/8): 287–300.
- Bredgaard, Thomas & Larsen, Flemming (2008) "Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?" *Social Policy and Society*, 7, 341–352.
- Bredström, Anna (2006) "'Invandrare' i svensk hiv- och aidspolicy 1985–2005: från kulturpluralism till neo-assimilering. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet." i *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritze.
- Bredström, Anna & Gruber, Sabine (2015) "Language, culture and maternity care: 'Troubling' Interpretation in an Institutional Context" *Nordic Journal of Migration Research*. Volume 5, Issue 2, 58–66.
- Brodkin, Evelyn (2007) "Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (1), 1–33.
- Brodkin, Evelyn (2008) "Accountability in Street-Level Organizations", *International Journal of Public Administration*, (31), 317–36.
- Brodkin, Evelyn (2011) "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 253–277.
- Brodkin, Evelyn & Marston, Gregory (2013) *Work and the Welfare State: Street-level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.

- Brodtkin, Evelyn Z. & Larsen Flemming (2013) "Changing Boundaries: The Policies of Workfare in the U.S. and Europe." *Poverty & Public Policy*, Vol. 5 Issue 1, 37–47.
- Brussig, Martin & Knuth, Matthias (2013) "Good intentions and Institutional Blindness: Migrant Populations and the Implementation of German Activation Policy" i Brodtkin, Evelyn & Marston, Gregory (red.) (2013) *Work and the welfare state: street-level organizations and workfare politics*. 1. edition. Copenhagen: Djøf Publishing.
- Bursell, Moa (2012) *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Bursell, Moa (2014) "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Discrimination". *European Sociological Review*, 30:3, 399–409.
- Bäck, Henry & Soininen, Maritta (1996) *Invandrarna, demokratin och samhället: om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Börjesson, Mats & Palmblad, Eva (2007) *Diskursanalys i praktiken*. Stockholm: Liber.
- Börjesson, Mats & Palmblad, Eva (2008) *Strultjejer, arbetssökande och samarbetsvilliga. Kategoriseringar och samhällsmoral i socialt arbete*. Stockholm: Liber.
- Carbin, Maria (2010) *Mellan tystnad och tal: flickor och hedersvåld i svensk offentlig politik*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Carbin, Maria & Edenheim, Sara (2013) "The intersectional turn in feminist theory: A dream of a common language?" i *European Journal of Women's Studies*, August 2013 vol. 20, 3, 233–248.
- Cho, Sumi, Crenshaw, Kimberlé & McCall, Leslie (2013) "Toward a field of intersectionality studies. Theory, applications and practice". *Signs*, vol. 38, 785–810.
- Collins, Patricia Hill (1998) "It's all in the family: intersections of gender, race, and nation". *Hypatia*. 13 1998:3, 62–82.
- Crenshaw, Kimberlé (2000) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics" i James, Joy & Sharpley-Whiting, T. Denean (red.) (2000) *The Black feminist reader*. Oxford, UK: Blackwell.
- Crenshaw, Kimberlé (2003) "Mapping the margins: interseccionality, identity politics, and violence against women of color", i Alcoff, Linda Martín & Mendieta, Eduardo (red.) *Identities: race, class, gender, and nationality*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Crowley, John (1999) "The Politics of belonging: some theoretical considerations" i Andrew Geddes & Adrian Favell *The Politics of Belonging. Migrants and Minorities in Contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Dahlerup, Drude (2002) "Er ligestillingen opnået?: ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige" i Borchorst, Anette (red.) *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzel.
- Dahlstedt, Magnus (2009) *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Davidsson, Tobias (2010), "Utanförskapet. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003–2006". *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2.
- Denis, Ann (2008) "Intersectional analysis: A contribution of feminism to sociology". *International Sociology*, 23 [5], 677–694.

- Eduards, Maud (2007) *Kroppspolitik: om moder Svea och andra kvinnor*. Stockholm: Atlas
- Ekberg, Jan & Dan-Olof Rooth (2003) *Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer*, Bilaga till Integrationsverkets Rapport *Integration 2003*, Norrköping: Integrationsverket.
- Ekström, Simon (2009) *Hedersmorden och orden: berättelser om kultur, kritik och skillnad*. Göteborg: Makadam.
- El-Tayeb, Fatima (2012) "Gays who cannot properly be gay": Queer Muslims in the neoliberal European city" i *European Journal of Women's Studies* 19: 79–95.
- Emerson, Robert M., Fretz, Rachel I., & Shaw, Linda L. (2011) *Writing ethnographic field-notes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ende, Michael (1984) *Momo eller Kampen om tiden: en sagoroman*. [Ny utg.] Stockholm: Litteraturfrämjandet.
- Engstrand, Åsa-Karin & Larsson, Jennie K (2013) "Intersektionalitet – att fånga ojämlikhetens komplexitet på flera sätt" i Dahlstedt, Magnus & Neergaard, Anders (red.) (2013) *Migrationens och etnicitetens epok: kritiska perspektiv i etnicitets- och migrationsstudier*. Stockholm: Liber.
- Eriksson, Maria (2006) "Avvikande eller osynlig – rasifierande praktiker i familjerättssekreterares hantering av faders våld" i *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritze.
- Eriksson, Stefan, Johansson, Per & Langenskiöld, Sophie (2012) *Vad är rätt profil för att få ett jobb?: en experimentell studie av rekryteringsprocessen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Esaiasson, Peter (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity
- Fekete, Liz (2009) *A suitable enemy: racism, migration and Islamophobia in Europe*. London: Pluto.
- Florin, Christina (2002) "Visionära byråkrater: Jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen" i Hirdman, Anja (red.) *Revolution på svenska: om jämställdhetens institutionalisering, politisering och expansion 1972–1976: vittnesseminarium 9 oktober 2002*. Samtidshistoriska Institutet, Södertörns Högskola: Stockholm .
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Garsten, Christina & Jacobsson, Kerstin (red.) (2004) *Learning to be employable: new agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gavanas, Anna (2006) "De onämnbare: jämlikhet, 'svensket' och privata hushållstjänster i pigdebattens Sverige" i *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering Arbetslivets (o)synliga murar*. Stockholm. Fritze.
- Gavanas, Anna (2010) *Who cleans the welfare state?: migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Gruber, Sabine (2007) *Skolan gör skillnad: etnicitet och institutionell praktik*. Linköping: Linköpings universitet.
- Grönlund, Anne (2004) *Flexibilitetens gränser: förändring och friktion i arbetsliv och familj*. Umeå. Boréa.

- Hall, Patrik (2000) *Den svenskaste historien: nationalism i Sverige under sex sekler*. Stockholm: Carlsson.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Stuart (1996) "The West and the Rest: Discourse and Power", i Stuart Hall, David Held (red.) (1996) *Modernity: An Introduction to Modern Societies*. Cambridge, Mass: Blackwell Publishers.
- Hall, Stuart (1997) "The spectacle of the 'other'" i Hall, Stuart (red.) (1997) *Representation: cultural representations and signifying practices*. London: Sage.
- Handler, Joel F. (2004) *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Handler, Joel F. (2006) "Ending welfare as we know it: welfare reform in the US", i Menno Fenger & Paul Henman (red.) *Administating Welfare Reform*. Bristol: The Policy Press.
- Hansen, Peo (2007) "EU migration policy in the Post-Amsterdam era: the contradictions between migrant 'integration', flexible labour immigration and refugee protection" i Berggren, Erik (red.), *Irregular migration, informal labour and community: a challenge for Europe*. Shaker, Maastricht.
- Hansen, Peo (2008) *EU:s migrationspolitik under 50 år: ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen, Peo & Hager, Sandy Brian (2012) *The politics of European citizenship: deepening contradictions in social rights and migration policy*. Oxford: Berghahn.
- Haraway, Donna (1988) "Situated knowledge: The science question in feminism and the privilege of partial perspective", *Feminist Studies*, 14 (3), 575–99.
- Harding, Sandra (1986) *The Science Question in Feminism*. Itcha & London: Cornell University Press.
- Hartman, Laura (2011) *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?*, 2. uppl., SNS förlag: Stockholm.
- Henman, Paul (2006) "Welfare reform as governance reform: the prospects of a governmentality perspective", i Menno Fenger & Paul Henman (red.) *Administating Welfare Reform*. Bristol: The Policy Press.
- Hertzberg, Fredrik (2003) *Gränsbyråkrati och normativ svenskhet: hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Herz, Marcus (2012) *Från ideal till ideologi*. Örebro: Örebro universitet.
- Holmberg, Carin (1999). *Det kallas kärlek: en socialpsykologisk studie om kvinnors underordning och mäns överordning bland unga jämställda par*. [Ny utg.] Göteborg: Anamma
- hooks, bell (1989) *Talking back: thinking feminist, thinking black*. Boston, Mass.: South End Press.
- hooks, bell (2000) *Feminist theory: from margin to center*. Cambridge: South End Press.
- Howe, David (1996) "Surface and depth in social-work practice", i Parton, Nigel (red.), *Social theory, social change and social work*. London: Routledge.
- Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan (red.), *Citizenship in Nordic welfare states: dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*, Routledge: London.
- Hübinette, Tobias, Hörnfeldt, Helena, Farahani, Fataneh & León Rosales, René (red.) (2012) *Om ras och vithet i det samtida Sverige*. Tumba: Mångkulturellt centrum.

- Håkansson, Kristin & Isidorsson, Tommy (2014). "The trade union response to agency labour in Sweden". *Industrial Relations Journal*, 45(1), 22–38.
- Håkansson, Kristina (2001) "Sprängbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda" *Forskningsrapport, IFAU*, 2001:1.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2004) *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Jacobsson, Kerstin, Johansson, Karl Magnus & Ekengren, Magnus (2001) *Mot en europeisk välfärdspolitik?: ny politik och nya samarbetsformer i EU*. 1. uppl. Stockholm: SNS.
- James, Joy & Sharpley-Whiting, T. Denean (2000) "Introduction" i James, Joy & Sharpley-Whiting, T. Denean (red.) (2000) *The Black feminist reader*. Oxford, UK: Blackwell.
- Jansson, Maria, Wendt, Maria & Åse, Cecilia (2010) (red.) *Den nationella väven. Feministiska analyser*. Lund: Studentlitteratur.
- Jansson, Maria, Wendt, Maria & Åse, Cecilia (2011) "Tre nyanser av Sverige" i Sainsbury, Diane & Soininen, Maritta (red.) (2011) *Kön, makt, nation*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Jansson, Tove (1952) *Hur gick det sen?: [boken om Mymlan, Mumintrollet och lilla My]*. Stockholm: Geber.
- Jessop, Bob (2002) *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (2007) *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity.
- Johansson, Håkan (2009) "Den svenska arbetslinjen och EU:s sysselsättningsstrategi" i Hornemann Møller, Iver & Johansson, Håkan (red.) (2009) *Aktivering: arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Jonsson, Stefan (1995) *De andra: amerikanska kulturkrig och europeisk rasism*. 1. pocket-uppl. Stockholm: PAN/Norstedt.
- Jonsson, Stefan (2005) *Världen i vitögat: tre essäer om västerländsk kultur*. Stockholm: Norstedt.
- Joppke, Christian (2007a) "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe". *West European Politics*, 30, 1–22.
- Joppke, Christian (2007b) "Transformation of immigrant integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany". *World Politics*, 59, 243–273.
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) (2003) *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) (2012) *At skabe en professionel: ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels.
- Kamali, Masoud & de los Reyes, Paulina (2005) "Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering" i de los Reyes & Kamali (red.) (2005) *Bortom vi och dom: teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering: rapport*. Stockholm: Fritzes.
- Knocke, Wuokko (1991) "Invandrade kvinnor – vad är problemet?", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. Nr. 3.
- Knocke, Wuokko (1997) "Problematising multiculturalism: respect, tolerance and the limits to tolerance", *NORA* Nr 2.

- Knocke, Wuokko (1986) *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack: en studie om kvinnor från fyra länder inom Kommunal- och Fabriksarbetareförbundets avtalsområde*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Knocke, Wuokko (1993) "De invandrade kvinnornas arbetsmarknad" i *Kvinnors arbetsmarknad: 1990-talet – återtågets årtionde?*. Stockholm: Arbetsdepartementet. (DS 1993:8).
- Knocke, Wuokko (1999) "The labour market for immigrant women in Sweden: marginalised women in low-valued jobs". *Migrants, ethnic minorities and the labour market*, 108–131.
- Knocke, Wuokko (2004) *Rekrytering för mångfald? bilaga till Rapport integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Knocke, Wuokko (2011) "Osynliggjorda och fragmenterade": invandrade kvinnor i arbetslivet. *Arbete: intersektionella perspektiv*, 211–227.
- Krifors, Karin (kommande 2016) *Markets of migration – the Moral Economy of Temporary Foreign Labour in Sweden*. Linköping: Linköpings universitet.
- Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsen, Flemming & van Berkel, Rik (2009) *The New Governance and Implementation of Labour-Market Policies*. Köpenhamn: Djöf.
- Le Grand, Julian (1991) "Quasi-Markets and Social Policy", *The Economic Journal*, 101 (408), 1256–67.
- Le Grand, Julian & Bartlett, Will (red.) (1993) *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan.
- Lentin, Alana. & Titley, Gavan (2011) *The crises of multiculturalism: racism in a neoliberal age*. London: Zed.
- Levitas, Ruth (2005) *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. 2. uppl. Basingstoke: Macmillan.
- Lewis, Gail (2000) "Race", *Gender, Social Welfare: Encounters in a Postcolonial Society*. Cambridge: Polity.
- Liljeberg, Linus, Martinson, Sara & Thelander, Jonas (2012) *Vad innebär det att bli coachad?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Lindsay, Colin & McQuaid, Ronald (2009) "New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands", *Social Policy & Administration* 43(5): 445–463.
- Lindvert, Jessica (2002) *Feminism som politik: Sverige och Australien 1960–1990*. Göteborg: universitet.
- Lindvert, Jessica (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik?: organisering och legitimitet i går och i dag*. 1. uppl. Umeå: Boréa.
- Lindvert, Jessica (2011) "En politik för arbetets nya marknad" i Garsten, Christina Lindvert, Jessica & Thedvall, Renita (red.) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Listerborn, Carina (2011) "Den våldsamma integreringen." i Listerborn, Carina, Molina, Irene & Mulinari, Diana (red.) (2011) *Väldets topografier: betraktelser över makt och motstånd*. 1. utg. Stockholm: Atlas.

- Lundin, Martin (2011) "Arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen" i Hartman, Laura (red.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?*, 2. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1999) "Ämbetsmännen som demokratins väktare" i *Maktindelning* (SOU 1999:76). Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Lundström, Catrin (2007) *Svenska latinas: ras, klass och kön i svenskhetens geografi*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lykke, Nina (2003) "Intersektionalitet ett användbart begrepp för genusforskningen", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. Nr. 1.
- Lykke, Nina (2005) "Nya perspektiv på intersektionalitet", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. Nr. 2–3.
- Lykke, Nina (2010) *Feminist studies: a guide to intersectional theory, methodology and writing*. New York: Routledge.
- Magnusson, Eva (2000) "Party-political rhetoric on gender equality in Sweden: The uses of uniformity and heterogeneity", *NORA* Vol. 8(2).
- March, James G & Olsen, Johan P. (2004), *The Logic of Appropriateness*. Aaran: Working Papers WP 04/09 .
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mattlar, Jörgen (2008) *Skolbokspropaganda?: en ideologianalys av läroböcker i svenska som andraspråk (1995–2005)*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Mattsson, Katarina (2005) "Diskrimineringens andra ansikte – svenskhet och 'det vita västerländska'" i de los Reyes & Kamali (red.) (2005) *Bortom vi och dom: teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering: rapport*. Stockholm: Fritzes.
- Mattsson, Katarina & Pettersson, Katarina (2007) "Crowning Miss Sweden – National Constructions of White Femininity", *NORA*, 15:4, 233–245.
- Mattsson, Tina (2005) *I viljan att göra det normala: en kritisk studie av genusperspektivet i missbrukarvården*. Lund: Lunds universitet.
- McCall, Leslie (2005) "The Complexity of Intersectionality", *Signs* 30, [3]; 1771–1880.
- McKee, Kim (2009), "Post-Foucauldian governmentality : What does it offer critical social policy analysis?", *Critical Social Policy*, 3 (29), 465–86.
- Mik-Meyer, Nanna & Villadsen, Kaspar (2013) *Power and welfare: understanding citizens' encounters with state welfare*. London: Routledge.
- Miles, Robert (1982) *Racism and migrant labour*, London: Routledge & Kegan Paul
- Mohanty, Chandra Talpade (2007) *Feminism utan gränser: avkoloniserad teori, praktiserad solidaritet*. Hägersten: Tankekraft.
- Molina, Irene (2005) "Rasifiering. Ett teoretiskt perspekt i analysen av diskriminering" i de los Reyes & Kamali (red.) (2005) *Bortom vi och dom: teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering: rapport*. Stockholm: Fritzes.
- Molina, Irene (2010) "Om föreställd vithet, systerligt medlidande och nya husbyggen" i *Tidskrift för genusvetenskap*, 1–2, 79–82.

- Molina, Irene (2011) "Den goda och den onda nationalismen." i Listerborn, Carina, Molina, Irene & Mulinari, Diana (red.) (2011) *Väldets topografier: betraktelser över makt och motstånd*. 1. utg. Stockholm: Atlas.
- Mudde, Cas (2007) *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulinari, Diana (1999) "Vi tar väl kvalitativ metod – det är så lätt", i Sjöberg, Katarina (red.) *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur
- Mulinari, Diana (2010) "Postcolonial encounters: migrant women and Swedish midwives" i Fink, Janet & Lundqvist, Åsa (red.) (2010) *Changing relations of welfare: family, gender and migration in Britain and Scandinavia*. Farnham: Ashgate.
- Mulinari, Diana & Neergaard, Anders (2004) *Den nya svenska arbetarklassen: rasifierade arbetares kamp inom facket*. Boréa: Umeå.
- Mulinari, Paula (2004) *Flexibilitetens gränser: berättelser från golvet om ofrivillig deltid, solidaritet och flexibilitet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Mulinari, Paula (2007) *Maktens fantasier & servicearbetets praktik: arbetsvillkor inom hotell- och restaurangbranschen i Malmö*. Linköping: Linköpings universitet.
- Mäkitalo, Åsa (2006) "Arbetslöshet och institutionell kategorisering". i Mäkitalo, Åsa (red.) (2006) *Att hantera arbetslöshet: om social kategorisering och identitetsformering i det senmoderna*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Neergaard, Anders (2004) *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?*. Norrköping: Themes.
- Neergaard, Anders (2006a) "Rasifierad rekrytering i storstadskommunen: Mellan exkluderad och inkluderad underordning", i Gunnarsson, Ewa m.fl. (red.) *Kors & tvärs: Intersektionalitet och makt i storstadens arbetsliv*. Stockholm: Normal förlag.
- Neergaard, Anders (2006b) "Rekrytering som en institutionell praktik av inkluderad och exkluderad underordning", i Neergaard, A. (red.) *På tröskeln till lönearbete: Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. SOU 2006:60 221, Stockholm: Fritzes.
- Neergaard, Anders (2009) "Racialisation in the Labour Market", i Anders Neergaard (red.), *European Perspectives on Exclusion and Subordination: The Political Economy of Migration*. Maastricht: Shaker.
- Norocel, Cristian Ov (2013) "Konstruktionen av högerextremism maskuliniteter i Sverige", i Deland, Mats, Fuehrer, Paul & Hertzberg, Fredrik (red.) (2013). *Det vita fjället: samtida forskning om högerextremism II*. Lund: Arkiv.
- Okin, Susanne Moller (1999) "Is multiculturalism bad for women?" i J. Cohen m.fl. (red.), *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Paulsen, Roland (2015) *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Atlas.
- Peck, Jamie (2001) *Workfare states*. New York: Guilford Press.
- Peck, Jamie & Theodore, Nik (2000) "Commentary. 'Work first': workfare and the regulation of contingent labour markets", *Cambridge Journal of Economics*, 24 (1), 119–38.
- Peralta Prieto, Julia (2006) *Den sjuka arbetslösheten: svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978–2004*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Peralta, Amanda (2005) "Det sagda och det tänkta. Begreppsanvändning och begreppsskifte i diskursen om invandrare och invandrarpolitik" i de los Reyes & Kamali (red.)

- (2005) *Bortom vi och dom: teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering: rapport*. Stockholm: Fritzes.
- Phillips, Anne (2000) *Närvarons politik: Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997) *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Puar, Jasbir K. (2007) *Terrorist assemblages: homonationalism in queer times*. Durham: Duke University Press.
- Qvist, Martin (2012) *Styrning av lokala integrationsprogram: institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Linköping: Linköpings universitet.
- Qvist, Martin och Tovatt, Caroline (2014) *Utveckling genom regional samverkan?: insatser för arbete och entreprenörskap inom introduktionen för nyanlända invandrare i Sörmland*. Norrköping: REMESO.
- de los Reyes, Paulina (1998) "I skärningspunkten mellan genus och etnicitet: ett ekonomiskt historiskt perspektiv på invandrarkvinnor i svenskt arbetsliv". *Arbetsmarknad & arbetsliv*. 4 (1998):1, 13–31.
- de los Reyes, Paulina (2001) *Mångfald och differentiering: diskurs, olikhet och normbildning inom svensk forskning och samhällsdebatt*. Solna: SALTSA.
- de los Reyes, Paulina (2002) "Den svenska jämställdhetens etniska gränser – om patriarkala enklaver och kulturella frizoner." i Amin, Samir, Lindberg, Ingemar & Dahlstedt, Magnus (2002) *Det slutna folkhemmet: om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora.
- de los Reyes, Paulina (2004) "Kulturella stereotyper och våldsoffers utsatthet", i Lindgren, Magnus (red.) *Utsatta och sårbara*. Jure förlag: Stockholm.
- de los Reyes, Paulina (2011) *Postkolonial feminism 1*. Stockholm: Tankekraft.
- de los Reyes, Paulina & Mulinari, Diana (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- de los Reyes, Paulina, Molina, Irene & Mulinari, Diana (red.) (2002) *Maktens (o)lika förklådnader: kön, klass & etnicitet i det postkoloniala*. Stockholm: Atlas.
- Rodrigo Blomqvist, Paula (2005) *Närvarons politik och det mångetniska Sverige: om att ta plats i demokratin*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Roggeband, Conny and Verloo, Mieke (2007) "Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995–2005" *Social Policy & Administration*. Vol. 41, 3, 271–288.
- Rooth, Dan-Olof och Åslund, Olof, (2007) *Utbildning och kunskaper i svenska. Framgångsfaktorer för invandrade?* Stockholm: SNS förlag.
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosén, Jenny (2013) *Svenska för invandrarskap?: språk, kategorisering och identitet inom utbildningsformen Svenska för invandrare*. Örebro: Örebro universitet.

- Rothstein, Bo (2010) *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Ryner, J. Magnus (2002) *Capitalist restructuring, globalisation and the third way: lessons from the Swedish model*. London: Routledge.
- Rönblom, Malin (2008) "De-politicising gender? Constructions of Gender Equality in Swedish Regional Policy" i Harriet Sirius, Eva Magnusson & Malin Rönblom (2008) *Critical studies of gender equalities; Nordic dislocations, dilemmas and contradictions*, Makadam: Göteborg.
- Said, Edward W. (1978/2000) *Orientalism*. [Ny utg.] Stockholm: Ordfront.
- Salonen, Tapio (2014) *Barnfattigdom i Sverige*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Sawyer, Lena (2012) "Intersectional Normalization Processes in a Swedish Family Assessment Home", *Affilia* 2012 27: 153–166.
- Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Schierup, Carl-Ulrik (2006) "Den sociala exkluderingen i Sverige. Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring" i *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (2006) Arbetslivets (o)synliga murar: rapport*. Stockholm: Fritze.
- Schierup, Carl-Ulrik & Paulson, Sven (red.) (1994) *Arbetets etniska delning: studier från en svensk bilfabrik*. Stockholm: Carlsson.
- Schierup, Carl-Ulrik, Hansen, Peo & Castles, Stephen (2006) *Migration, citizenship, and the European welfare state: a European dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- Schram, Sanford (2006) *Welfare discipline: discourse, governance, and globalization*. Philadelphia: Temple University Press.
- Schram, Sanford, Soss, Joe, Fording, Richard (red.) (2003) *Race and the Politics of Welfare Reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schram, Sanford, Soss, Joe, Fording, Richard & Houser, Linda (2009) "Deciding to Discipline: Race, Choice, and Punishment at the Frontlines of Welfare Reform", *American Sociological Review* 74 (3): 398–422.
- Scott, Joan Wallach (2007) *The politics of the veil*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Selberg, Rebecca (2012) *Femininity at work: gender, labour, and changing relations of power in a Swedish hospital*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Selberg, Rebecca & Mulinari, Paula (red.) (2011) *Arbete: intersektionella perspektiv*. 1. uppl. Malmö: Gleerup.
- Siim, Birte (2007) "The Challenge of Recognizing Diversity from the Perspective of Gender Equality: Dilemmas in Danish Citizenship" i *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 10, no. 4.
- Siim, Birte (2010) "Dilemmas of citizenship: tensions between gender equality and cultural diversity in the Danish welfare state" i Fink, Janet & Lundquist, Åsa (red.) *Changing relations of welfare: family, gender and migration in Britain and Scandinavia*. Farnham: Ashgate.
- Skeggs, Beverley (1997) *Formations of class and gender: becoming respectable*. London: Sage.
- Slavnic, Zoran (2007) "Informalization of the Economy and the Recommodification of Labour" i Berggren m.fl.: *Irregular Migration, Informal Labour and Community in Europe*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Slavnic, Zoran (2010) "Political economy of informalisation", *European Societies* 12(1), 3–24.

- Smith, Dorothy E. (2005) *Institutional ethnography: a sociology for people*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Sohl, Lena (2014) *Att veta sin klass: kvinnors uppgående klassresor i Sverige*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Soininen, Maritta (1992) *Det kommunala flyktingmottagandet: genomförande och organisation*. Stockholm: Centrum för invandningsforskning (CEIFO).
- Soss, Joe, Fording, Richard, & Schram, Sanford F. (2011) "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 203–232.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2002) "Kan den subalterna tala?" i *Postkoloniala studier*, Stockholm: Raster.
- Stensöta Olofsdotter, Helena (2010) "Genus och etik i förvaltningens processer" i Rothstein, Bo (2010) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Stridsberg, Sara (2014) *Beckomberga: ode till min familj*, Stockholm: Bonnier.
- Sundström, Göran, Soneryd, Linda & Furusten, Staffan (red.) (2010) *Organizing democracy: the construction of agency in practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. 1. uppl. Umeå: Boréa.
- Tahvilzadeh, Nazem (2011) *Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företrädarskap*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Thomsson, Heléne (2002) *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Thorén, Katarina (2008) "Activation policy in action": a street-level study of social assistance in the Swedish welfare state. Chicago: University of Chicago.
- Thorén, Katarina (2012) *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Thörn, Håkan (2002) "Modernitet och nation" i Bankier, Joanna (red.) (2002) *Nyhetens obehag: essäer om modersmål, kultur och nationell identitet*. Nora: Nya Doxa
- Thörn, Håkan, Eriksson, Catharina & Eriksson Baaz, Maria (red.) (1999) *Globaliseringens kulturer: den postkoloniala paradoxen, rasismen och det mångkulturella samhället*. Nora: Nya Doxa.
- Thörnquist, Annette (2011) *Arbete och integration. ESF-projekt riktade till somalier och romer*. Linköping: Linköping University.
- Tolkien, J. R. R. (1954/2001) *Trilogin om härskarringen. Sagan om de två tornen*. Stockholm: Norstedt.
- Tovatt, Caroline (2013) *Erkännandets janusansikte: det sociala kapitalets betydelse i arbetslivskarriärer*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Towns, Ann (2002), "Paradoxes of (in)equality: something is rotten in the gender equal state of Sweden", *Cooperation and conflict*, 37:2, 157–179.
- Towns, Ann (2010) "Kultur inför rätta? Kön, nation och civilisation i polisförhör om mäns dödliga våld mot kvinnor", i Jansson, Maria, Wendt, Maria & Åse, Cecilia (red.) *Den nationella väven. Feministiska analyser*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, Rickard (2009) *I arbetslinjens skugga: en studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.

- Verloo, Mieke & Lombardo, Emanuela (2005) "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach" i Verloo, Mieke (red.) (2005). *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*. New York: CEU Press.
- Verloo, Mieke (2006) "Multiple inequalities, intersectionality and the European Union", *The European journal of women's studies* 2006 (13):3, 211–228.
- Verloo, Mieke (red.) (2005). *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*. New York: CEU Press.
- Vesterberg, Viktor (2013) "Ethnicized un/employability: Problematised Others and the shaping of advanced liberal subjects", *Phemera: theory & politics in organization* 13(4): 737–757.
- Walby, Sylvia (2005) "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", *Social Politics* 12 (3), 321–343.
- Wallette, Mårten (2004) *Temporary jobs in Sweden: incidence, exit, and on-the-job training*. Lund: Lunds universitet.
- Walter, Lars (2011) "Arbetsförmedlingens dubbla funktion att stödja och kontrollera" i Garsten, Christina Lindvert, Jessica & Thedvall, Renita (red.) (2011) *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.
- Watkins-Hayes, Celeste (2009), *New welfare bureaucrats: entanglements of race, class, and policy reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Watkins-Hayes, Celeste (2011) "Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 21: 233–251.
- Weishaup, J. Timo (2010) "A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services", *Socio-Economic Review*, 8 (3), 461–86.
- Widerberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Widerberg, Karin (2003) *Vetenskapligt skrivande: kreativa genvägar*. Lund: Studentlitteratur.
- Wikström, Hanna (2007), *(O)möjliga positioner: familjer från Iran & postkoloniala reflektioner*, Göteborg: Göteborgs universitet.
- Young, Iris Marion (2002) *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Yuval-Davis, Nira (1997) *Gender & nation*. London: Sage.
- Ålund, Aleksandra (1978) *Migration och sociala förändringsprocesser: om samtida jugoslaviska arbetsemigranter*, Umeå: Umeå universitet.
- Ålund, Aleksandra (1991) *"Lilla Juga": etnicitet, familj och kvinnliga nätverk i kulturbrytningars tid*. Stockholm: Carlsson.
- Ålund, Aleksandra & Schierup, Carl-Ulrik (1991) *Paradoxes of multiculturalism: essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.
- Åslund, Olof (2006) *Fritt inträde?: ungdomars och invandrades väg till det första arbetet. Valfördrådsratts rapport*. Stockholm: SNS förlag.
- Østergard-Møller, Marie (2012) "Socialrådgivningsrollen under aktiveringspolitiken" i Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) (2012) *At skabe en professionel: ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels.

KÄLLOR

- AKKA-utredningen (2012) *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69) Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Allians för Sverige (2006) *Fler i arbete – mer att dela på*. Valmanifest 2006.
- Arbetsförmedlingen (2012) *Handledning för utförare – Jobbcoachning* (Uppdaterat: 2012-07-05) Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget, Arbetsförmedlingens återrapportering 2014*. Stockholm. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014b) ”Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget”, *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014*. Stockholm. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014c) *Slutrapport – Förstudien ”Översyn av lotstjänsten” Af-2014/273189*. Arbetsförmedlingen: Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015a) *Arbetsförmedlingens Återrapport 2015. Etablering av vissa nyanlända*. Arbetsförmedlingen: Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015b) *Erfarenheter från tjänsten Etableringslots*. Arbetsförmedlingen: Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015c) ”Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots” *Pressmeddelande*, 20 februari.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1989) *Om samordnat flyktningmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna* (Regeringens proposition 1989/90:105) Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2009) *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (Regeringens proposition 2009/10:60) Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011) *Ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare*. (Dir. 2011: 88) Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2012) *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling* (Regeringens proposition 2012/13:63) Stockholm: Regeringskansliet.
- Billström, Tobias, Kristersson, Ulf & Svantesson, Elisabeth (2009) ”Ta medborgarskapet från kriminella invandrare”, *Dagens Nyheter*, 2009.02.16.
- Björklund, Jan m.fl. (2015) ”Effektivare integration med försörjnings- och språkkrav”, *Dagens Nyheter*, 28 januari.
- Björklund, Jan, Ullenhag, Erik och Sabuni, Nyamko (2012) ”Kunskaper i svenska krav för medborgarskap”, *Dagens Nyheter*, 12 juni.
- Busch Thor, Ebba (2015) *Tal i Almedalen*. 30 juni 2015. Visby.
- Carlborn, Mats (2004) ”Ministerdebutant i blåsväder”, *Dagens Nyheter*, 31 oktober.
- Ekots lördagsintervju (2012) Fredrik Reinfeldt [radioprogram] *Sveriges Radio*, P1, 9 juni.
- Ekots lördagsintervju (2013), Erik Ullenhag [radioprogram] *Sveriges Radio*, P1, 5 oktober.
- EU CEC (2010) *Guidelines for employment policies. 2010/707/EU*
- European Council (2000), *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council*, 23–24 mars 2000.
- Finansdepartementet (2006) *Budgetproposition för 2007* (Regeringens proposition 2006/2007:1) Stockholm: Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2008) *Åtgärder för jobb och omställning* (Regeringens proposition 2008/09:97) Stockholm: Regeringskansliet.

- Finansdepartementet (2014) *Budgetproposition för 2015* (Regeringens proposition 2014/15:1) Stockholm: Regeringskansliet.
- Folkhälsomyndigheten (2015) *Hälsan och hälsans bestämningss faktorer för transpersoner – en rapport om hälsoläget bland transpersoner i Sverige*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten.
- Framtidskommissionen (2012) *Somalier på arbetsmarknaden – har Sverige något att lära?* (Framtidskommissionens underlagsrapport 2) Regeringskansliet: Stockholm.
- Hägglund, Göran (2014) "Så kan vi minska kostnaden för flyktningmottagandet", *Dagens Nyheter*, 18 december.
- Inrikesdepartementet (1998) *Sverige, framtiden och mångfalden från invandrarpolitik till integrationspolitik* (Regeringens proposition 1997/98:16) Stockholm: Regeringskansliet.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007) *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar* (Dir. 2007:52) Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2008) *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (Regeringens proposition 2007/08:147) Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2009a) "Försörjningskrav vid anhöriginvandring" Pressmeddelande 12 november 2009. (Hämtat 2015.01.15 <http://www.regeringen.se/sb/d/12333/a/135238>).
- Justitiedepartementet (2009b): *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (Regeringens proposition Prop. 2009/10:77) Stockholm: Regeringskansliet.
- Jämställdhetspolitiska utredningen (2005) *Makt att forma samhället och sitt eget liv: jämställdhetspolitiken mot nya mål: slutbetänkande* (SOU 2005:66) Stockholm: Socialdepartementet.
- Kinberg Batra, Anna (2015a) "Dörrarna till jobb ska öppnas för fler". *Svenska Dagbladet*, 2015.07.03.
- Kinberg Batra, Anna (2015c) "Intervju: M vill skärpa krav för anhöriginvandring". *Sveriges Television*. 2015.02.05 <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/m-vill-skarpa-krav-pa-anhoriginvandring> (hämtat 2015.09.10).
- Kinberg Batra, Anna & Tomas Tobé (2015b) "Ny anställningsform gör det lättare att få första jobbet". *Dagens Nyheter*, 2015.08.13.
- Kristdemokraterna (2014) *Vår politik* <https://www.kristdemokraterna.se/VarPolitik/Korta-Svar-AO/Arbetsformedlingen/> (Hämtad 2014.11.03).
- Kristdemokraterna presenterar förslag för en bättre integrationspolitik <https://www.kristdemokraterna.se/Media/Nyhetsarkiv/Kristdemokraterna-presenterar-ny-integrationspolitik/> (hämtat 2015. 01.18).
- Långtidsutredningen (2011) "Vägen till arbete: arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration": bilaga 1–4 till *Långtidsutredningen* (SOU 2011:11) Stockholm: Finansdepartementet.
- Länsstyrelsen (2014) *Samhällsorientering för nyanlända*. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning. Länsstyrelsen i Jönköping: Östergötland.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2013) *Om Sverige*. Länsstyrelsen. Göteborg
- Moderaterna (2015) *Stärkt integration i ett öppet Sverige*. Moderaterna: Stockholm.
- Motion 2010/11:A358, Annie Johansson (C).
- Näringsdepartementet (2002) *Integrationspolitik för 2000-talet* (Regeringens skrivelse 2001/02:129) Stockholm: Regeringskansliet.

- Näringsdepartementet (2006) *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*. Stockholm: Regeringskansliet.
- OECD (2015) *OECD Economic Surveys Sweden March 2015*. Paris: OECD.
- Regeringen (2010) *Regeringsförklaringen: 5 oktober 2010*, Regeringen: Stockholm.
- Regeringen (2014) *Regeringsförklaringen: 3 oktober 2014*, Regeringen: Stockholm.
- Regeringen, (2005) *Regeringsförklaringen: 6 oktober 2006*, Regeringen: Stockholm.
- Regleringsbrev (2009) *Avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*. Arbetsmarknadsdepartementet: Stockholm.
- Regleringsbrev (2010) *Avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Regleringsbrev (2015) *Avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Reinfeldt, Fredrik (2011) ”Vi har valt rätt väg i asylpolitiken”, *Dagens Nyheter*, 9 februari.
- Reinfeldt, Fredrik (2012) Intervju. *Tidningarnas Telegrambyrå*. 14 maj.
- RFSL (2014) *Kommunundersökning 2014*. Stockholm: RFSL.
- Riksrevisionen (2014) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* (RiR 2014: 14).
- SFS 1992:1068. *Förordning om introduktionsersättning för flyktingar*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet IU.
- SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 1997:1275. *Förordning om anställningsstöd*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2004:168 *Smittskyddslag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:567 *Diskrimineringslag*. Stockholm: Kulturdepartementet.
- SFS 2008:962 *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SFS 2010:1138 *Om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Skriftlig fråga 2005/06:1487, Hans Backman (fp).
- Socialdepartementet (1990) *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna* (Regeringens Proposition 1989/90:105) Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2009) *Vårdval i primärvården* (Regeringens proposition 2008/09:74) Stockholm: Regeringskansliet.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2011) *Befolkning efter bakgrund*. SCB: Örebro.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2013) *Yrkesregistret*. SCB: Örebro.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2014) *På tal om kvinnor och män: lathund om jämställdhet*. SCB: Örebro.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2015) *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*. SCB: Örebro.
- Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Rapport 2012:22. Stockholm: Statskontoret.
- Ullenhag, Erik (2010) ”Nyanlända behöver mer än en klapp på huvudet”, *Dagens Nyheter*, 11 november.
- Ullenhag, Erik (2013a) Intervju, *P1 Morgon, Sveriges Radio*, 21 maj.

- Ullenhag, Erik (2013b) "Solidaritet ska löna sig", *Svenska Dagbladet*, 27 augusti.
- Ullenhag, Erik (2014) "Arbetslinjen stärks för nyanlända invandrarare". *Regeringen*.
(<http://www.regeringen.se/sb/d/18157/a/233228>) Hämtat 2015.02.22.
- Ullenhag, Erik & Arnholm, Maria (2014) "Vårdnadsbidraget befäster utanförskap", *Svenska Dagbladet*, 5 juli.
- Ungdomsstyrelsen (2010) *Hon hen han: en analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (2006) *Arbetslivets (o) synliga murar* (SOU 2006:59) Stockholm: Kulturdepartementet.
- Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare (2010) *Sverige för nyanlända – Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16) Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Utrikesdepartementet (1984) *Förslag om tilläggsbudget III till statsbudgeten för budgetåret* (Regeringens proposition 1983/84:125).
- Va med! (2011) Häfte 1, *Att komma till Sverige*. Uppsala.
- Va med! (2011) Häfte 4, *Individens rättigheter och skyldigheter*. Uppsala.

Noter

1. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra myndigheter skrivs versalgement. När texten syftar på lokala arbetsförmedlingskontor eller försäkringskassor används enbart gemener. Detta enligt rekommendationer från TT-språket och *Svenska skrivregler*.

2. Direktservice är den del av ett arbetsförmedlingskontor som klienterna först kommer till. Där finns det ofta en disk där de kan träffa en arbetsförmedlare och det finns även dataterminaler i lokalen. En del av mötena mellan arbetsförmedlare och klienter äger rum här, andra sker i rum "bakom" direktservicelokalen. För att komma in till denna del av arbetsförmedlingskontoret krävs en nyckel. Det gör att arbetsförmedlarna måste "hämta" klienterna för att de ska komma in.

3. De handläggare på Arbetsförmedlingen som arbetar inom etableringsreformen kallades under tiden för materialinsamlingen för etableringshandläggare. I avhandlingen alternerar jag mellan etableringshandläggare och handläggare för att underlätta språkligt. Dock är det etableringshandläggare som avses om inte annat skrivs ut.

4. I dag används "kunder" och "brukare" i allt större utsträckning av myndigheter för att beteckna de individer som har kontakt med dem. Ett exempel är Försäkringskassan som konsekvent använder ord som "kund" och "kundservice" på sin hemsida. De benämner även ekonomiska transaktioner och ersättningar som "förmåner". Även Arbetsförmedlingen talar på sin webbplats om "kunder" och syftar där på arbetsgivare och arbetssökande. En del av informanterna i min studie använder sig av kunder, andra talar om "deltagare" och "sökande". Vidare används samlingsnamnet "nyanlända" i politiska dokument och texter för de personer som omfattas av integrationspolitiken. Jag har valt att kalla dem "klienter" – ett begrepp som används i studier inom socialt arbete, men även i statsvetenskapliga och sociologiska studier (se bland annat Lundin 2011, Neergaard 2004, Schierenbeck 2003). Genom att använda "klienter" försöker jag skilja "mitt" analytiska begrepp från empiriska begrepp.

5. Alla nyanlända erbjuds att göra en hälsokontroll där ett hivtest ingår. Det är alltså inte obligatoriskt, om det inte faller under smittskyddslagen. Då gäller samma regler som för övriga personer som misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom (SFS 2004:168).

6. Etableringslotsarna avvecklades under våren 2015, då Arbetsförmedlingen beslutade att avveckla lotsverksamheten. När denna avhandling färdigställs finns det inte längre lotsföretag. Likaså har Arbetsförmedlingen slutat upphandla externa coacher. Etableringslotsarnas avveckling diskuteras mer ingående i studiens avslutande kapitel, *Integrationen och arbetets marknad: en avslutande diskussion*.

7. Jag har valt att sätta begreppet *invandrare* inom citattecken eftersom det är ett begrepp som kommit att definiera något "icke-svenskt" (det svenska går givetvis att byta ut mot danskt, engelskt, tyskt eller annat land) samtidigt som det inte inkluderar "alla" som invandrat till Sverige. Till exempel tenderar personer med "vit" hudfärg inte att innefattas i begreppet, samtidigt som människor som är födda i landet kan kallas invandrare. Klart står dock att det handlar om en samhörighet som vare sig är knuten till nationella samhörigheter eller medborgarskap (Crowley 1999). Som Amanda Peralta konstaterar fyller invandrarbegreppet egentligen endast en funktion, att definiera någon utifrån vad denna *inte* är, nämligen svensk (Peralta 2005). Vidare använder jag citattecken kring uttryck som "svenskhets" och "svenska värderingar" samt kring andra nationella kategorier eftersom jag är studerar hur nation görs och inte vad det är. Lika lite som att invandrare är en fast och enhetlig kategori, lika lite är svenskhets det. Jag utvecklar detta mer ingående i kapitel tre.

8. Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

9. Även om Lundquist, som i citatet ovan, använder begreppet "ämbetsman" väljer jag att använda begreppet "tjänsteperson" för att vara konsekvent. Att jag talar om tjänstepersoner och inte tjänstemän har sin förklaring i att jag undviker begrepp och uttryck som bidrar till att köna språket. Det innebär även att pronomenet *hen* används i studien.

10. Med workfareprojekt avser jag likt Evelyn Brodtkin (2013a) den sammansättning av policyer och praktiker genom vilka länder har förespråkade aktivt arbetsmarknadsdeltagande och sänkta ersättningsnivåer för dem som står utanför arbetsmarknaden.

11. Se Esping-Andersen (1990) för en diskussion om hur välfärdsstatsmodeller i olika grad frigör medborgarna från att vara beroende av marknaden för att få en inkomst.

12. Här kan ett förtydligande vara på sin plats: Även om grundtryggheten i Sverige varit kopplad till medborgarskap och uppehållstillstånd, har inkomstbaserade socialförsäkringar som pension, föräldrapenning, sjukpenning etcetera alltid baserats på att individer ska kvalificera sig till dessa genom arbete.

13. För en utvecklad diskussion om reformeringen se Premfors m.fl. 2009, kapitel 13–15.

14. Ökningen av kommunala jobbcenter och de ökade kraven på att arbetslösa som uppbär försörjningsstöd ska delta i olika arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter som anordnas av kommunerna är exempel på denna utveckling. Den kommunala aktiveringspolitiken ligger dock utanför denna studie, men studeras bland annat i Thorén (2012) och Ulmestig (2009).

15. För en mer ingående diskussion av utanförskapsbegreppet se Tobias Davidssons artikel "Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003–2006". Även Magnus Dahlstedt diskuterar begreppet i *Aktiveringspolitik* (2009) där han knyter det till plikten att arbeta.

16. Fram till 1970-talet kom majoriteten av migranterna till Sverige som arbetskraftsinvandrare. Sedan dess har Sverige i princip endast haft en flyktinginvandring fram till 2008 då Sverige öppnade för arbetskraftsinvandring utanför EU (Borevi 2010).

17. För en diskussion av begreppet *rasifiering* se kapitel tre.

18. Som Joppke påpekar är det ökade fokuset på "civic integration" inte endast något som pågår inom EU, utan runt om i västvärlden (Joppke 2007a).

19. Det ska dock betonas att sammanlänkningen mellan jämställdhet och integration inte kom med Alliansregeringen utan kan spåras tillbaka till 2000-talets början. Som statsvetaren Maria Carbin (2010) konstaterat sker en betydelseförskjutning i hur

jämställdhet artikuleras som en central fråga för invandrades integration i det svenska samhället vid den här tiden. Till exempel skapas det 2002 en särskild kombination av politikområden – integration och jämställdhet. I den tidigare integrationspolitiken (och invandringspolitiken) nämns inte jämställdhet som något särskilt prioriterat område (Prop. 1997/98:16). Den dåvarande socialdemokratiska regeringens integrationspolitiska program kallades för ”Jämställdhet och respekt” (Carbin 2010).

20. Jag har valt att sätta begreppet *utanförskap* inom citattecken då det är ett omtvistat begrepp som används på olika sätt i olika sammanhang och i olika syften. Sociologen Ruth Levitas (1998) har studerat hur New Labours användande av begreppet ”social exclusion” under 1990-talet tenderade att negligera fattigdom och placera problemet utanför samhället. Detta bidrog till att konstruera exkludering som ett perifert problem, snarare än att se ekonomiska orättvisor som inslag i samhället som skapar stor ojämlikhet. På ett liknande sätt har begreppet utanförskap kommit att användas i en svensk kontext och kan därför inte ses som ett neutralt eller oproblematiskt begrepp.

21. Aktiveringskrav är inte heller något specifikt för nyanlända svenskar, utan kommuner har länge haft en aktiveringspolitik riktad mot personer som uppbär försörjningsstöd (Johansson & Möller 2009, Thorén 2008, Ulmestig 2009).

22. Sedan den 15 december 2008 har Sverige regler för arbetskraftsinvandring som innebär att arbetsgivare kan rekrytera arbetskraft från länder som inte är medlemmar i EU. En grundläggande förutsättning för att beviljas arbetstillstånd i Sverige är att det finns ett erbjudande om en anställning som personen kan försörja sig på (Prop. 2007/08). Dessa omfattas dock inte av etableringsreformen. För en studie av arbetskraftsmigration se Krifors (kommande).

23. Tidigare var det upp till kommunerna att utforma introduktionsutbildningar för nyanlända, vilket gjorde att det såg olika ut i olika kommuner. Ofta var dessa utbildningar en del av SFI-undervisningen, något regeringen ansåg lade ett för stort fokus på språk och för lite på det svenska samhället (SFS 2010:1138).

24. Innan reformen trädde i kraft beräknades ersättningen på hushållet/familjen och administrerades av kommunerna.

25. Ersättningen ligger på 308 kronor per dag, fem dagar per kalendervecka, det vill säga cirka 6 000 kr per månad. Den har inte höjts sedan reformen trädde i kraft 2010.

26. SFS 2001:453, 11 c §: ”Socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hos en myndighet som prövar frågor om ersättning enligt den lagen. Lag (2010:204)”.

27. Det är samma regler som gäller för en arbetslös som uppbär a-kassa.

28. I Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2015 uppges det att noll personer har fått sin etableringsplan avslutad på grund av att den tackat nej till ett erbjudet arbete (Arbetsförmedlingen 2015a). Dock framkommer det inte om det beror på de hårdare kraven eller på om det inte finns några arbetserbjudanden att tacka nej till.

29. Mellan 2010 och 2013 fanns det en så kallad SFI-bonus. Den nyanlände som klarade av den grundläggande nivån inom ett år fick en ekonomisk ersättning. Regeringen beslöt dock att avskaffa den eftersom bonusen inte i tillräcklig grad bidrog till att fler nyanlända lärde sig svenska.

30. I september 2014 fanns 255 leverantörer som erbjöd lots på 1 240 platser, så kallade verksamhetsadresser, fördelat över totalt 236 kommuner. 75 procent av lotsarna var

aktiebolag, aktörer inom civila samhället utgjorde åtta procent av marknaden. Andelen företag med färre än tio anställda var 44 procent. Företag med fler 200 anställda utgjorde 22 procent (Arbetsförmedlingen 2014b).

31. Enligt 9 kap. 2 § LOV finns ett ickevalsalterativ för den som inte väljer etableringslots. Den som inte väljer en lots tilldelas en enligt närhetsprincipen.

32. Ytterligare ett exempel på hur prestation kopplas ihop med ekonomisk ersättning är att de kommuner som tar emot fler flyktingar ska få högre ersättning. Det kallas för ett "prestationsbaserat stöd" och när regeringen 2013 lade fram förslaget kommenterade dåvarande integrationsminister Erik Ullenhag stödet med: "Solidaritet ska löna sig." (2013b).

33. Här gäller olika ersättningsnivåer beroende på den nyanländes utbildningsnivå och vilken typ av arbete det gäller. För en nyanländ med mindre än sex års utbildning är startersättningen 6 000 kr, månadsersättningen 1 650 kr och den ersättning som betalas ut ifall klienten får ett arbete är 13 000 kr för det som kallas för resultat 1 (minst tre månader, oavsett omfång och typ av anställning) och 40 000 för det som kallas resultat 2 (när den nyanlände a) behållit arbete på heltid eller motsvarande dennes arbetsutbud under sex sammanhängande månader, b) gått utbildning på högskolenivå minst en termin med godkänt resultat eller c) startat eget företag utan stöd från Arbetsförmedlingen och bedrivit verksamhet under minst sex månader). För nyanlända med mer än sex års utbildning är startersättningen 3 500 kr, månadsersättningen 1 100 kr, ersättningen för resultat 18 000 kr samt resultat 23 000 kr.

34. En av dem är riksdagsledamoten Hans Backman (FP) som redan innan Alliansen bildade regering drev frågan. 2005 ställde han en skriftlig fråga till dåvarande arbetslivsministern, socialdemokraten Hans Karlsson, där han uppmanade statsrådet att låta Gävleborg bli försökslän för en privat arbetsförmedling då han menade att "Ungdomsarbetslösheten är högre än i det forna Östtyskland. Läget är alarmerande och det krävs nytänkande. (Skriftlig fråga 2005/06:1487)". Motionen avsågs.

35. 1993 upphörde arbetsförmedlingsmonopolet för staten vilket har lett till att bemanningsföretagen vuxit sig starka på arbetsmarknaden (Bergström 2007).

36. En kompletterande aktör är ett privat företag eller organisation som bedriver arbetsförmedlande verksamhet mot ersättning från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har dock alltid myndighetsansvaret för den arbetssökande.

37. Sabuni, Nyamko (2011) Konferens *Ett år med etableringsreformen – resultat och framtid*, arrangerad av SKL. 8–9 december 2011. Stockholm.

38. Familj likställs i samtliga dokument med en mamma, en pappa och minst ett barn som lever tillsammans.

39. *Skumma grädd* är en svensk variant på begreppet, se Klasson (2010).

40. För en längre och mer ingående diskussion kring intersektionalitet se Engstrand & Larsson (2013).

41. Genusforskaren Nina Lykke (2003, 2005, 2010) har också haft stort inflytande på hur intersektionalitetsbegreppet förstås och används i en svensk kontext.

42. Här ska också litteratur som återfinns utanför det som kan betecknas som postkolonial feminin nämnas. Se bland andra Hall (1996, 1997) Jonsson (1993, 2005), Said (1978/2000), Thörn m.fl. (1999), samtliga viktiga böcker som influerat och påverkat min förståelse av makt och ojämlikheter satt i ett globalt perspektiv.

43. Jag använder mig inte av begreppet deltagare, utan kallar de personer som ingår i min studie för *informanter*. Jag har inte genomfört ett längre och nära fältarbete med en grupp personer som har det inflytande över studien som deltagarbegreppet förpliktigar till.

44. Jag hade ett par år innan skrivit en magisteruppsats där jag intervjuade tjänstepersoner på arbetsförmedlingar och medborgarkontor. Där grundlades mitt intresse för gatubyråkratins roll i välfärdsstaten.

45. Jag hade dock en viss förståelse för hur arbetet i gatubyråkratier kan se ut efter att ha intervjuat och observerat gatubyråkrater i samband med magisteruppsatsen. Det var något jag hade nytta av när jag påbörjade pilotstudien och när jag formulerade intervjuguiden.

46. Med Storstockholm avses samtliga 26 kommuner mellan Södertälje och Norrtälje.

47. Att jag valde att göra fältarbetet i Stockholm handlade inte enbart om att jag bor där. Det är Storstockholm som står för det största flyktningmottagandet (Arbetsförmedlingen 2014b), något som gjorde att möjligheterna att hitta informanter var goda både vad det gällde handläggare på Arbetsförmedlingen och privata lotsföretag. Fältarbetet skedde under etableringsreformens tidiga år och antalet etableringslotsar som hade en fungerande verksamhet fanns till största del i de större städerna som Malmö, Göteborg och Stockholm. Likaså var det där flest utbildningar i samhällsorientering kommit i gång. Att jag valt att endast samla in material i en större stad där det finns en större del nyanlända och ett stort utbud av aktörer på fältet, gör att jag kan ha "missat" situationer och händelser som kan uppstå på mindre orter. Det kan till exempel handla om svårigheter att hitta tolkar, att det finns få lotsföretag, att utbildningar i samhällsorientering ges som nätbaserade utbildningar etcetera. Å andra sidan har jag genom att studera en stor stad fått en större bredd på informanter och därmed också på varianter av problem och upplevelser.

48. Med avancerad nivå avses universitetsstudier på magister/masternivå.

49. För detaljerad beskrivning se Bilaga två.

50. Här sökte jag på nätet efter "vanliga [landet] namn". I de flesta fall hamnade jag på sajten *Familjeliv* (www.familjeliv.se) där blivande föräldrar diskuterar namn. Där har jag kunnat läsa diskussioner där namn diskuteras utifrån ålder, länder, religiös betydelse och försökt att hitta namn som "fungerar" med informanten.

51. Se Bilaga ett.

52. För den som är intresserad av metod- och analysarbete och hur skrivandet är en viktig del av detta rekommenderas Sara Ahlstedts kommande avhandling *The Feeling of Migration* där hon diskuterar detta ingående.

53. KA-nummer är det nummer som ett företag eller organisation tilldelas när den godkännts som kompletterande aktör till Arbetsförmedlingen. I förteckningen över alla upphandlade etableringslotsar på Arbetsförmedlingens webbplats är KA-numret en parameter som det går att söka utifrån.

54. Rut och rot är två skattesubventionerade avdrag som privatpersoner kan göra då de anlitar företag för att utföra så kallade hushållsnära tjänster (städning i hemmet etcetera) eller när de anlitar hantverkare.

55. De etableringshandläggare jag intervjuat talade aldrig om samhällskommunikatör som en yrkesgrupp. De har oftast inte heller någon kontakt med varandra utan kommunicerar via det center som är ansvarigt för att samordna utbildningarna (se kapitel fyra).

56. Det ska inte ses som en utvärdering av etableringslotsarna, men eftersom det funnits en stark kritik mot lotsarna ser jag att studien kan bidra till ökad kunskap om hur de tjänster som upphandlats via LOV kan förstås och se ut. Inte minst viktigt blir detta då Arbetsförmedlingen i februari 2015 beslöt att säga upp alla avtal med etableringslotsarna (Arbetsförmedlingen 2015b). För den som vill läsa mer om etableringslotsar rekommenderas den forskarrapport som tagits fram av Länsstyrelsen i Södermanlands län 2014 *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå* samt Riksrevisionens rapport från samma år *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*

57. LSS är en förkortning för lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt Socialstyrelsen innebär det att: "LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra (Socialstyrelsen 2007)."

58. Resultat 2 innebär att den nyanlände a) behållit arbete på heltid eller motsvarande dennes arbetsutbud under sex sammanhängande månader, b) gått utbildning på högskolenivå minst en termin med godkänt resultat eller c) startat eget företag utan stöd från Arbetsförmedlingen och bedrivit verksamhet under minst sex månader). Resultat 1 innebär att en nyanländ ska ha haft arbete i minst tre månader, oavsett omfång och typ av anställning. Det är också resultat två som ger högst ekonomisk ersättning.

59. Dock poängterar regeringen vikten av att kunna kombinera SFI och arbete, se bland annat *Åtgärder för att förbättra utrikes föddas arbetsmarknadssituation 2011: 335*, Bilaga till Långtidsutredningen.

60. Jag väljer att använda mig av formell/informell arbetsmarknad i stället för att likt informanterna tala om "svarta" och "vita" arbeten då det ligger mer i dessa färgkodade begrepp än endast typer av anställning. Det handlar också om vilka hudfärger människor har (se Mulinari, P. 2007).

61. Instegsjobb är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända under de första 24 månaderna efter uppehållstillstånd. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i SFI, eller uppnådda resultat inom denna, och innehålla tydliga handledande inslag. Detta infördes 2007 och regleras utifrån *Förordning, 1997:1275*, om anställningsstöd.

62. Jobb- och utvecklingsgarantin är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som riktar sig till personer som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid. Insatserna ska innehålla individuellt utformade åtgärder som ska leda till arbete så fort som möjligt. Den innehåller tre faser, där den sista tidigare kallades fas 3, men numera kallas *sysselsättningsfasen*. De aktiviteter som ingår i sysselsättningsfasen är "sysselsättning hos anordnare". De tidigare två inkluderar aktiviteter som kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning och förberedande insatser samt arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning.

63. Att etableringslotsar marknadsför sig på anläggningsboenden för att knyta asylsökande till sig som blivande "kunder" redan innan de ens har fått uppehållstillstånd är också något som Qvist och Tovatt (2014) uppmärksammat.

64. För att en person ska kunna få olika typer av subventionerade anställningar krävs det att Arbetsförmedlingen godkänner arbetsgivaren, det är inte något en etableringslots

själv kan göra. Dock framgår det tydligt att ”Lotsen bör dessutom kunna föreslå aktiviteter som Arbetsförmedlingen beslutar om.” (Prop. 2009/2010:60 s. 77).

65. De samhällskommunikatörer som intervjuas i avhandlingen gör det i egenskap av samhällskommunikatörer. Deras arbete som lotsar är inget vi diskuterat mer ingående i intervjuerna. Det är inte heller någon av samhällskommunikatörerna som återfinns bland de informanter som arbetar som etableringslotsar.

66. Den utbildning Ali berättar att han gått var en högskoleutbildning på 45 högskolepoäng som gavs av Stockholms universitet. Syftet var att utbilda personer som skulle arbeta som samhällskommunikatörer. Dock lades utbildningen ned efter den tredje ansökningsomgången, våren 2012 då den inte ansågs tillräckligt lönsam för universitetet (telefonintervju med den person som var ansvarig för dessa utbildningar, mars 2015).

67. Under den tid materialinsamlingen pågick fanns det dock ett undantag; Haninge kommun var den enda av Storstockholms kommuner som arrangerade utbildningar i samhällsorientering i egen regi.

68. Den litteratur som återkommer i diskussionerna kring behoven av snabbare arbetsmarknadsanpassning i både SOU 2008:58 och i Prop. 2009/10: 60 rör sig om två studier (Åslund 2006, 2007). Det är dock resultat som motsägs av andra studier, se bland andra Håkansson (2001), Walette (2004). Samtidigt som dessa studier kom presenterades två stycken statliga utredningar som var en del av *Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering: Arbetslivets (o)synliga murar* (SOU 2006: 59) samt *Integrations svarta bok* (SOU 2006: 79) som båda visar att inläsningseffekter är vanligt bland migranter vars inträde på arbetsmarknaden sker i lågkvalificerade och osäkra yrken. Trots att SOU 2006: 79 finns upptagen i referenslistan (men under namnet ”Integrations svarta år” (SIC!)) nämns inte detta någonstans och diskuteras inte heller i relation till reformens fokus på arbete.

69. I samhällskommunikatörernas berättelser är etableringsplaner eller aktiviteter inte närvarande. När jag ställde frågor kring ersättning och närvarokrav hade de inte heller mycket att säga. Jag har därför valt att inte inkludera dem i detta kapitel.

70. PTSD är en förkortning för posttraumatisk stress. De som bedöms ha nedsatt prestationsförmåga och därmed inte har aktiviteter på heltid får ersättning från Försäkringskassan. Denna ersättning är dock lägre än etableringsersättningen.

71. Tågterminologin återfinns även när den rödgröna regeringen 2015 presenterar ”snabbspåret”, en satsning för att påskynda nyanländas arbetsmarknadsanpassning.

72. Tolkien, J. R. R. (1954/2001). *Trilogin om härrskarringen. Sagan om de två tornen*. Stockholm: Norstedt.

73. Samtliga citat kommer från platsannonser.

74. Att gatubyråkrater talar om sitt arbete och även positionerar sig i termer av socialsekreterare och tjänstemän är också ett resultat i andra studier av gatubyråkrater (se Schierenbeck 2003, Watkins-Hayes 2009).

75. Universitetskanslersämbetet hette tidigare Högskoleverket.

76. Ende, Michael (1973/1984). *Momo eller Kampen om tiden: en sagoroman*. [Ny utg.] Stockholm: Litteraturfrämjandet.

77. Även om vårdnadsbidraget inte är något som etableringshandläggarna talar om i sina berättelser, bör det ändå nämnas här. Vissa kommuner (2010 var det 112 av Sveriges 290 kommuner) har ett så kallat vårdnadsbidrag på högst 3 000 kronor i månaden som familjer kan få för att vara hemma med barn mellan ett och tre år. I de kommuner som

infört vårdnadsbidrag är det inte endast föräldrapenning som kan "hindra" handläggarnas arbete utan även möjligheterna att få vårdnadsbidrag. Föräldrar med "utländsk bakgrund" utgjorde 26 procent av alla föräldrar i Sverige med barn mellan ett och tre år 2010. Totalt beviljades bidraget till drygt 6 000 personer, varav drygt 90 procent var kvinnor (SOU 2012:9). Lagen om kommunalt vårdnadsbidrag (2008: 307) kommer att avskaffas från och med årsskiftet 2015/2016. Lagen infördes 2006 och vårdnadsbidrag var en fråga som Kristdemokraterna längre drivit utifrån argument som att familjer som inte ville att deras barn skulle börja tidigt på förskolan skulle kunna vara hemma längre. Men som siffrorna ovan visar är det till stor del personer med "utländsk bakgrund" som använder sig av vårdnadsbidraget, vilket kan spela in för att kritiken mot bidraget ökat då det blir ytterligare något som hindrar arbetslinjen i integrationspolitiken. Att avskaffa vårdnadsbidraget är ett av förslagen i Folkpartiets integrationspolitiska program. I en debattartikel 2014 skrev den dåvarande integrationsministern Erik Ullenhag samt den dåvarande jämställdhetsministern Maria Arnholm, båda folkpartister, "De felaktiga ekonomiska incitamenten för att avstå från förskolan, behöver också angripas. Vi vet att vårdnadsbidraget är en bov i dramat här. Det är ingen hemlighet att Folkpartiet vill att det ska avskaffas, men det tål att upprepas. Vi motarbetar såväl integration som barnens utveckling om vi å ena sidan vill att nya svenskar ska integreras, men samtidigt betalar dem för att stanna hemma." (Ullenhag & Arnholm 2014).

78. Att Birgitta beskriver intervjusituationen som ett rättframt samtal mellan två (högutbildade "svenskar") kan förstås som att hon "glömt bort" att hon blir intervjuad och istället upplever situationen som just ett samtal mellan två jämbördiga parter. Det kan innebära att hon berättar saker för mig som hon kanske inte annars skulle göra. Hur jag försöker hantera detta diskuteras i kapitel fyra.

79. Här använder jag mig av Maria Carbins (2010) översättning av empty signifier.

80. hooks förnekar inte att det finns sexism inom familjen, men säger att svarta feminister vill kämpa mot sexismen utan att undervärdera hur värdefull familjen är för förtryckta och utnyttjade människor (2000).

81. Arbetsförmedlingen (2015a) menar att en förklaring till att kvinnor har arbete utan stöd kan vara att utformningen av nystartsjobb inte stämmer överens med de typer av anställningsformer som kvinnor oftast har: timanställningar. För att en anställning ska kunna utformas som en subventionerad anställning i form av nystartsjobb måste den motsvara en heltid.

82. Alkoholnormen återfinns också i andra sammanhang i dessa material. I *Om Sverige* (2013: 30) kan vi läsa följande om kräftskivor: "Det är en fest där man äter kokta kräfter. Ofta dricker man ett glas sprit till. Det kallas nubbe eller snaps." I *Va med!*, häfte 1 berättas om att svenskar dricker snaps och öl på midsommar, snaps på julafton (dock är det inte öl utan julmust som nämns som dryck jämte snapsen) och öl på påsk.

83. Hbtq är en förkortning för homo, bi, trans och queer. Att jag väljer att skilja på begreppen hbtq och homosexuella/homovänliga beror på att hbtq-begreppet även inkluderar könsuttryck, transpersoner och andra queera identiteter. Det är dock sällan dessa mer "obekväma" uttryck och identiteter som inkluderas i det homonationella projektet utan det avser snarare det som lite enkelt kan kallas vita mainstream-homos från medelklassen (framför allt bögar).

84. Här är det dock värt att påpeka att trots att dessa material innehåller såväl bilder som exempel på samkönde par, ensamstående föräldrar och andra familjekonstellationer

är det ändå den heterosexuella kärnfamiljen som är normen. När materialen handlar om förlossning, förskolor och annat där familjer diskuteras är det alltid en mamma, en pappa och barn som gör en familj och som används som exempel. Till exempel i avsnittet "Familjer i Sverige" i materialet *Va med!* (2011) där det står: "I de flesta familjer arbetar både mannen och kvinnan. Pappan och mamman kan dela på föräldraledigheten. [...] Många föräldrar som inte trivs ihop skiljer sig. Då barnen ibland bor hos mamman och ibland hos pappan har föräldrarna delad vårdnad."

85. Kristdemokraterna vill ersätta nuvarande könsneutrala äktenskapslag med en civilrättslig registrering. De skriver på sin webbplats: "Kristdemokraterna förespråkar en civilrättslig registrering som är lika för hetero- och homosexuella par. Därmed skiljer man på den rättsliga ordning som staten ska reglera och kyrkornas ceremoni. Förslaget har sin grund i förhållandet att kyrka och stat numera är åtskilda och innebär att myndighetsutövningen i detta sammanhang förbehålls staten. Rent praktiskt innebär det att alla par som vill gifta sig går till en myndighet, exempelvis Skattemyndigheten, och registrerar det juridiska förbundet. Därefter inramar varje par giftermålet på det sätt som de själva önskar." Vad det innebär är att ordet "äktenskap" försvinner ur lagboken. Sverigedemokraterna har en liknande hållning som Kristdemokraterna (se www.sd.se).

86. Dock ska det betonas att det inte endast är företrädare för borgerliga partier som kopplar samman invandrade svenskar med servicearbeten och arbeten i tjänstesektorn. Jens Orback, tidigare socialdemokratisk integrationsminister, sade i en intervju 2004 att: "Vi behöver en växande tjänstesektor. Inte minst tänker jag på dem som kommer hit som flyktingar och som kan baka bröd, sy, passa barn och städa. De ska kunna få utlopp för sitt kunnande och dessutom få betalt för det. Men man ska inte sänka skatten för medel- och höginkomsttagare när de köper tjänster till hemmet." (Carlbom 2004).

87. Redan våren 2014 påbörjade myndigheten en översyn av lotssystemet efter att en rad problem identifierats (Arbetsförmedlingen 2014c).

88. Här kan noteras att hälften av alla klagomål myndigheten fått på upphandlade tjänster berörde etableringslotsar. Arbetsförmedlingen menade att det kunde bero på att de individer som hade en etableringslots var betydligt fler än de som hade andra tjänster, men myndigheten säger att det finns "all anledning att misstänka att mörkertalet gällande klagomål i tjänsten etableringslots är stort". De vanligaste förekommande registrerade klagomålen handlade om god affärssed och marknadsföring. Under 2014 hävdes 21 leverantörers avtal (Arbetsförmedlingen 2015b).

89. Jansson, Tove (1952) *Hur gick det sen?:* [boken om Mymlan, Mumintrollet och lilla My]. Stockholm: Geber.

Bilagor

BILAGA 1: INTERVJUGUIDE

Kort inledning om intervjuens syfte och information om möjligheter till konfidentialitet kring det som sägs vid intervjun.

Om arbetsförmedlaren

Berätta om dig själv (ålder, utbildning, arbetslivserfarenhet).

Berätta om ditt arbete och bakgrund. Hur länge har du arbetat på myndigheten? Med nyanlända? Hur kommer det sig att du jobbar på Arbetsförmedlingen med nyanlända?

Beskriv en vanlig dag på jobbet.

Fördelar och nackdelar med ditt arbete?

Exempel på jobbiga/givande situationer/uppgifter?

Hur upplever du din arbetssituation?

Tycker du att du kan göra nytta?

Vad begränsar dig?

Vad ser du att din roll är?

Vad ser du som ditt uppdrag?

Ingår/ingår inte i uppdraget?

Om lotsen

Berätta om dig själv (ålder, hur länge har du arbetat på företaget, med nyanlända, tidigare arbeten).

Berätta om lotsföretaget. Hur länge har det funnits? Varför blev det ett lotsföretag?

Berätta om ditt arbete och bakgrund. Hur kommer det sig att du jobbar som etablerings-lots? Anställningsform? Lönetyt?

Beskriv en vanlig dag på jobbet?

Fördelar och nackdelar med ditt arbete?

Exempel på jobbiga/givande situationer/uppgifter?

Hur upplever du din arbetssituation?

Tycker du att du kan göra nytta?

Vad begränsar dig?

Vad ser du att din roll är?

Vad ser du som ditt uppdrag?
Ingår/ingår inte i uppdraget?

Om samhällskommunikatören

Berätta om dig själv (ålder, hur länge har du arbetat på utbildningsföretaget, med nyanlända, tidigare arbeten).

Berätta om ditt arbete och bakgrund. Hur kommer det sig att du jobbar som samhällskommunikatör? Anställningsform? Lönetyp?

Beskriv en vanlig dag på jobbet?

Fördelar och nackdelar med ditt arbete?

Exempel på jobbiga/givande situationer/uppgifter?

Hur upplever du din arbetssituation?

Tycker du att du kan göra nytta?

Vad begränsar dig?

Vad ser du att din roll är?

Vad ser du som ditt uppdrag?

Ingår/ingår inte i uppdraget?

Klienten

Kan du berätta om de klienter du arbetar med? Vilka är de, vad har de för bakgrunder?

Hur ser deras situation ut?

Vad skiljer dem åt etc.?

Din etnicitet/klientens

Jag tänker på relationen/mötet mellan dig och dina klienter, kan du berätta om vilka förväntningar du upplever att de har på dig, och även du på dem? Stämmer de överens eller finns det motsättningar?

Beskriv ett typiskt möte med en klient. Vad gör ni? Vad pratar ni om?

Kan du berätta om det jobbigaste mötet, det du upplevt som mest krävande?

Vilka möten får du ut mest av?

Hur ser det ut med klienternas aktiveringsplan och aktiviteter, kan du berätta om hur ditt arbete ser ut med det?

Incitament

Krav, skyldigheter

Hur påverkar språk/språkskillnader ditt arbete med dina klienter?

Integration

Vad ser du som syftet med integration?

Hur upplever du att integration är kopplat till familj, utbildning, arbete?

Arbete

Utbildning

Familj

Samhällsorientering

Lotsar

Etablering

Utanförskap

Arbetslinjen

Hur arbetar du för att dina klienter ska bli integrerade?

Skiljer det sig på grund av bakgrund?

Utanförskap?

På grund av kön?

Mer anställningsbara?

Utanförskap

Etablerad

Vilka typer av arbeten söker dina klienter?

Skiljer det sig beroende på bakgrund?

Beroende på kön?

Anställningsbar

Prestationsförmåga

Jämställdhet

Integrationspolitiken/reformen har ett uttalat jämställdhetsfokus. Hur ser du på det?

Kopplat till integration?

Till arbete?

Kvinnors/mäns arbete

Hur arbetar du med jämställdhet i ditt arbete som arbetsförmedlare?

I mötet med klienter?

Ser du att jämställdhet kan påverka dina klienters situation?

Vad innebär jämställdhet för dig?

Riktlinjer/regelverk

Har ni många riktlinjer/regelverk som ni arbetar efter? Vilka är det? Hur är de utformade?

Hur får du tillgång till riktlinjer/regelverk?

Hur använder du dem i ditt arbete rent konkret?

Fungerar de tillsammans/finns det motsägelser?

När är de användbara?

När är de inte användbara?

Hur skulle du säga att du tillämpar riktlinjerna?

Hur hanterar du situationer/ärenden där riktlinjerna inte är tillämpbara?

Vad händer om du avviker från riktlinjerna?

Kan du beskriva en situation där du avvikit?

BILAGA 2: INFORMANTER

<i>Namn</i>	<i>Ålder</i>	<i>Arbetsplats</i>
Adnan	40–50	Anställd på stort utbildningsföretag
Ali	40–50	Arbetar deltid på större utbildningsföretag. Uppdrag som löper över kortare perioder
Bengt	50–60	Driver flera olika verksamheter i eget företag
Birgitta	50–60	Arbetsförmedlingen
Camilla	40–50	Anställd på mindre utbildningsföretag
Cecilia	30–40	Arbetsförmedlingen
David	50–60	Arbetsförmedlingen
Elena	30–40	Anställd på stort utbildningsföretag
Fatima	40–50	Arbetsförmedlingen
Helena	40–50	Arbetsförmedlingen
Jasmine	20–30	Anställd på mindre företag
John	50–60	Driver eget företag, lotsdelen utgör liten del
Karin	40–50	Anställd på mindre företag, olika verksamheter
Kerstin	50–60	Arbetsförmedlingen
Lidija	30–40	Anställd på stort utbildningsföretag
Mansour	50–60	Arbetar på större utbildningsföretag. Uppdrag som löper över kortare perioder. Uppdrag på nästan heltid.
Mehmet	50–60	Driver eget företag, lotsdelen utgör mindre del
Michael	40–50	Arbetar på frilansbasis för mindre utbildningsföretag
Monica	40–50	Arbetsförmedlingen
Osman	30–40	Vikariat på stort utbildningsföretag
Said	40–50	Arbetar deltid på större utbildningsföretag. Anställd på halvårs-basis.
Samira	20–30	Arbetsförmedlingen
Stefan	20–30	Arbetsförmedlingen
Ulla	50–60	Arbetsförmedlingen

<i>Position</i>	<i>Bakgrund</i>	<i>Kön</i>	<i>Interaktion</i>
Lots, coach, utbildare	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Observation
Samhällskommunikatör	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Intervju, observation
Ägare och lots	Svenskfödd	Man	Intervju
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju
Lots och arbetsledande position	Svenskfödd	Kvinna	Intervju
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju
Handläggare	Migrantbakgrund inomeuropeisk	Man	Intervju
Lots, coach, utbildare	Migrantbakgrund inomeuropeisk	Kvinna	Intervju
Handläggare	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Kvinna	Intervju, observation
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju
Lots, coach och tolk	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Kvinna	Intervju
Lots och ägare	Svenskfödd	Man	Intervju
Lots och delvis ledande position	Svenskfödd	Kvinna	Intervju, observation
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju
Lots, coach, utbildare	Migrantbakgrund inomeuropeisk	Kvinna	Intervju
Samhällskommunikatör, tolk, lots och utbildare	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Intervju, observation
Lots och ägare	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Intervju
Lots och coach	Migrantbakgrund inomeuropeisk	Man	Intervju
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju observation
Lots och coach	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Intervju
Samhällskommunikatör	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Man	Intervju, observation
Handläggare	Migrantbakgrund utomeuropeisk	Kvinna	Intervju, observation
Handläggare	Svenskfödd	Man	Intervju, observation
Handläggare	Svenskfödd	Kvinna	Intervju

Tack

”Kvinnor gråt inte. Träna. Studera gör vi i morgon. Forska aldrig.” Så skrev jag i ett sms till en av mina kurskamrater under grundutbildningen. Men som denna avhandling visar har jag reviderat min åsikt sedan jag tryckte på send och skickade det uppgivna meddelandet. Det är också något jag är väldigt glad över, för att få möjligheten att under flera år arbeta med och forska om det roligaste jag vet, politik, är ett privilegium. Att jag har kunnat skriva denna avhandling är också flera människors förtjänst:

Mitt första tack går till mina informanter, alla ni som ställt upp på att låta er intervjuas och observeras. Utan er, utan att ni låtit mig få ta del av er tid, ert arbete och era berättelser hade jag aldrig kunna skriva den avhandling jag har gjort. Jag hoppas också att den kan ge er något tillbaka.

Jag har mycket att tacka mina två eminenta handledare för. Peo Hansen, min huvudhandledare, har med sin teoretiska skärpa, sitt genuina intresse för politik och engagerade läsningar av alla texter jag producerat genom åren uppmuntrat mig att tänka ett steg till. Tack också för att du alltid stått bakom mina beslut och inte stoppat mig när jag fått lite för mycket teoretisk feeling, utan lugnt väntat in nästa steg. Min biträdande handledare Anders Neergaard har en imponerande koll på det mesta och har delat med sig av sina genuina metod- och metodologikunskaper. Tack också för att du under avhandlingsarbetets sista år ställde alla de där jobbiga frågorna som hjälpte mig att lyfta diskussionerna. Tack till er båda för att ni också alltid trott att jag skulle fixa det här, för att ni tagit er tid när jag behövt och sist, men verkligen inte minst, för att ni också är två engagerade personer med både humor och självdistans.

Jag vill också rikta ett stort och varmt tack till den tvärvetenskapliga forskningsmiljö som under fem år utgjort min huvudsakliga arbetsplats: Avdelningen för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO). Tack till alla kollegor för inspirerande diskussioner, seminarier, kommentarer på texter och samtal genom åren! Något som jag uppskattat, utöver den intressanta forskningsmiljö REMESO utgör, är att forskare inte låter engagemang för samhällsfrågor, antirasism och migration stanna innanför universitetets väggar utan också verkar och är aktiva i andra sammanhang. Här vill jag även tacka Eva Rehnholm för administrativt stöd och Anita Andersson för att du försett mig med undervisning samt tagit på dig uppgiften att styra upp doktorandtimmar. Tack också till Åsa-Karin Engstrand för att du visade mig hur roligt det är att skriva tillsammans. Jag har haft stor nytta av vårt samarbete med ”intersektionalitetskapitlet” i avhandlingsarbetet. Ett särskilt varmt tack vill jag rikta till Anna Bredström och Sabine Gruber för att ni så generöst delat med er teoretisk och metodologisk kunskap i läsgrupper, seminarier och andra informella sammanhang. Likaså har Joseфина Syssner varit en klippa i form kloka råd, givande diskussioner och även upplåtande av sovplatser genom åren. Lisa Kings, tack för kvällarna på Hjälmaren och för att du så generöst delar med dig av kontakter och uppdrag. Om fler var som er skulle akademien definitivt vara en bättre plats.

Vidare vill jag tacka alla doktorandkollegor jag haft under åren på REMESO för diskussioner, seminarier och inte minst det sociala samkvämet i olika former och sammanhang. Särskilt vill jag nämna den feministiska trojkan Sara Ahlstedt, Karin Krifors och Julia Willen. Det hade inte på långa vägar varit lika roligt, uthärdligt eller inspirerande utan er. Tack för era läsningar, samtal, stöd, skratt, umgänge och er vänskap. Min mesta rumskamrat Victor Vesterberg har också satt guld(metal)kant på doktorandtiden genom diskussioner om Foucault, hårdrock och annat viktigt. Tack också Caroline Tovatt för den bubblande fyrtioårspresenten som hjälpte mig att fira de mindre, men ack så viktiga, framgångarna. Det finns också en rad doktorandkollegor utanför REMESO som måste nämnas: Tack till ”frigörelsesarmén” bestående av:

Sara Ahlstedt, Linnea Bodén, Veronica Ekström, Karin Krifors, Sofia Lindström och Hanna Sjögren för middagar, pepp och delade erfarenheter. Tack också till Amanda Nielsen som under åren varit mitt stadiga sällskap på nätverksträffar, kurser och konferenser; inte sällan har de efterföljande diskussionerna över en öl varit välbehövliga. På statsvetenskapliga institutionen på Stockholms universitet finns Livia Johanneson som kom in i mitt liv som en person som jag delade forskningsområde och intressen med, men som blivit mycket mer än bara en kollega. Du är fantastisk Livia!

Under åren har också ett antal personer läst och kommenterat mina texter. På mitt sextioprocentseminarium hade jag turen att ha Tina Matsson som opponent. Tack Tina för dina kloka och lösningsorienterade kommentarer. Likaså vill jag tacka Katharina Tollin och Magnus Dahlstedt för era generösa läsningar och kommentarer. Malin Rönblom var opponent på slutseminariet och ställde en rad viktiga frågor jag behövde ta ställning till. Det blev också, efter att jag bestämt mig, en mer stringent studie. Ett stort tack för det Malin! Likaså har jag haft en stor nytta av de kommentarer jag fick om styrning och flyktingmottagande av Martin Qvist och av Sabine Grubers kunskaper om etnografiskt arbete. Ett varmt tack till er också. Vidare vill jag också tacka Anna Bredström att du läste mitt slutmanus och delade med dig av dina kunskaper om intersektionalitet. Även kollegor utanför REMESO har läst och kommenterat på olika texter genom åren. Här vill jag särskilt tacka Irene Molina vars generösa kommentarer på ett av analyskapitlen uppmuntrade mig att lyfta vissa resonemang jag annars inte vågat. Jag vill också tacka Göran Sundström som vid flera tillfällen läst mina texter med en förvaltningsforskares blick.

Under min doktorandtid har jag varit gästdoktorand på Statsvetenskapliga Institutionen vid Stockholms Universitet. Tack för att ni tog emot mig och bjöd in mig att delta i seminarier och även presentera texter i olika sammanhang. Tack också för att jag ”blev kvar” på institutionen och fick såväl undervisning som kursansvar hos er.

Under min grundutbildning på Södertörns Högskola läste jag en

valbar kurs i policyanalys som blev helt avgörande för såväl mina fortsatta studier som att jag sökte mig vidare till forskarutbildningen. Hade jag aldrig läst den där kursen för dig Jessica Lindvert, hade jag aldrig kommit in på det forskningsområde jag gjort. Tack också för ditt stöd och pepp med handledningar, ansökningar till forskarutbildningen och allt det där andra! Här vill jag också skicka ett tack till Mai-Brith Schartau för att du läste och engagerade dig i mina ansökningar.

Att avhandlingen blev en bok är flera personers förtjänst. Ett stort tack till Lisa Pelling och Arena Idé för att ni möjliggjort utgivningen av avhandlingen. Tack också Lisa för andra samarbeten under åren! Tack till Stefan Sunnerdal på Atlas Akademi för redaktörskap, Petter Evertsen för sättning av texten och Charlie Haldén för den engelska summaryn. Ett stort formgivartack till Jesper Weithz, som står bakom såväl den stiliga inlagan som det snygga omslaget.

Eftersom jag har bott i en annan stad än där jag arbetat, har också denna avhandling skrivits på flera platser. För en ensamarbetare är dessa platser också av stor vikt för att skapa sammanhang och rutiner. Så tack till favoritfiket Blå Lotus för kontorsplats och nybryggt kaffe under avhandlingsarbetets första år. Under de sista åren har jag haft en lokal i det så kallade Beckershuset. Ett kollektivt tack till konstnärer, skribenter och andra för lunchsällskap och korridorspratande. Ett särskilt tack till bästa och peppigaste Linnea Bodén som jag delat såväl lokal i huset med som pendlingens våndor under våra första år i Norrköping. Vilken tur att jag hade det där Dead Moon-märket på väskan så du började prata med mig på tågstationen!

Att doktorera handlar inte endast om intellektuellt utbyte och stöd, utan även om finansiella möjligheter. Därför vill jag också rikta ett tack till Forte: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (tidigare FAS) och programmet "Labour Market Restructuring, Migration and Social Inclusion" som finansierat min tjänst samt till Lars Hiertas minnesfond, Kungliga Vetenskapsakademien samt Svensk-danska Kulturfonden för de stipendier jag fått.

Jag har också lyxen att ha en mängd fantastiska människor utanför arbetet som på olika sätt bidragit till att göra doktorandtiden så mycket bättre. Alla kan inte nämnas här men all kärlek till er alla som förgyller mitt liv. Dock finns det några personer som jag vill hylla, hissa och tacka med extra allt:

Mufflistan, detta fantastiska nätverk av sjukt begåvande, peppande och alltid närvarande brudar som 24/7 finns där på mejllängds avstånd; I kiss you all! Likaså ett stort tack till de finaste av vänner i "Alltså det här gänget" (Sara, Nanno, Mia, Emmy, Linnea, Katina, Jenny och Malin). Hade det inte varit för vardagsmiddagar, Pride-häng, landetvistelser, skärgårdsliv, fester, demonstrationer, realitychecks, barnvaktande, ölkvällar, häng, matorgier och annat med er hade mitt liv varit betydligt tristare. I love you all! Ett särskilt tack till Linnea för att du var min ständiga vapendragare på grundutbildningen, sparade sms:et under alla år och för att du det senaste året coachat mig i arbetslivsfrågor och låtit mig hänga med på dina träningspass. Och Mia för att du fortfarande är här. Fuck cancer!

Här ska också min extended family i form av Sanna Brolin med familj ha ett stort tack för att vi kan låna och låna ut familjemedlemmar på bästa möjliga sätt – en sådan lyx det är! Mina svärföräldrar Maud och Rainer ska ha ett stort tack för alla barnpassningar genom åren, såväl i Stockholm som i Sundsvall och Finland.

Jesper Weithz igen; du gör inte bara de bästa bokomslagen, du är också en av de bästa personer jag vet. Tack för att du alltid finns där.

Mitt intresse för politik har jag mina föräldrar Inga och Mats Larsson att tacka för – tillsammans med lillebror Johannes har ni gett mig en uppväxt som uppmuntrat till diskussioner, samtal och kunskapsinhämtning ("vänta ska jag slå upp det"). Tack för att ni alltid ställer upp, har uppmuntrat mig att gå mina egna vägar och gett mig en stabil grund att stå på. Tack också för allt barnvaktande och mamma för all korrläsning genom åren.

Det sista tacket som aldrig kan uttryckas stort nog går till de tre viktigaste personerna i mitt liv: Fredrik, tack för din tid, ditt tålamod, för

alla samtal och diskussioner, för markservice och för att du stått ut att leva med en inte alldeles enkel person. Utan din humor och din kärlek och att du är den du är hade de här åren varit så mycket jobbigare. Till Agaton och Flora, mina kloka, sköna, roliga och helt enkelt världsbästa barn som tack och lov tvingat mig att ha en sundare inställning till mitt arbete än vad jag annars skulle haft, har jag bara en sak att säga: Den är klar nu, avhandlingen. Nu ska vi tågluffa!

Solhaga, oktober 2015